3 1761 11650022 4


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116500224

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Tuesday, November 3, 1992

Chairperson: René Soetens

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 21

Le mardi 3 novembre 1992

Président: René Soetens

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

Regulations and Competitiveness

of the Standing Committee on Finance

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité de la

Réglementation et de la Compétitivité

du Comité permanent des finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into regulations and competitiveness

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen de la réglementation et de la compétitivité

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY NOV 30 1992 University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25133—1

SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice-président: Clément Couture

Membres

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 3, 1992
(22)

[*Text*]

The Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met at 9:33 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Diane Marleau, Pat Sobeski and René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From Alberta Government Telephone: J.H. Pratt, Vice-President, Regulatory Affairs. *From the Canadian Manufacturing Industries Forum:* Phillip Nance, President, Medical Devices Canada; Stephen Van Houten, President, Canadian Manufacturing Association; and Jayson Myers, Chief Economist, Canadian Manufacturers' Association. *From Prairie Pools:* Ray Howe, Director; and Patty Townsend, Manager of Communications.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-Committee resumed consideration of regulations and competitiveness. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

J.H. Pratt, from Alberta Government Telephone, made a statement and answered questions.

Stephen Van Houten, Phillip Nance and Jayson Myers, from the Canadian Manufacturing Forum, each made a statement and answered questions.

Ray Howe made a statement and, with the other witness from Prairie Pools Inc., answered questions.

At 12:11 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(23)

The Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met at 2:04 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Pat Sobeski.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Mining Association of Canada: George Miller, President; Henry Brehaut, Vice-President, Environment Placer Dome Inc.; John Primak, Acting Vice-President, Environment and Health. *From the Federally Regulated Employers—Transportation and Communication:* Jack A. McGuire, Acting Chairman; Donald V. Brazier, Assistant Vice-President, Industrial Relations, CP Rail. *From the Canadian Cattlemen's Association:* Jim Caldwell,

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1992
(22)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à 9 h 33, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Diane Marleau, Pat Sobeski et René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De l'Alberta Government Telephone: J.H. Pratt, vice-président, Affaires réglementaires. *De la Canadian Manufacturing Industries Forum:* Phillip Nance, président, Medical Devices Canada; Stephen Van Houten, président, Association canadienne de la fabrication; et Jayson Myers, économiste en chef, l'Association des manufacturiers canadiens. *Des Prairie Pools:* Ray Howe, directeur; Patty Townsend, gérante des communications.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité poursuit l'étude de la réglementation et de la compétitivité. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

J.H. Pratt, de l'Alberta Government Telephone, fait un exposé et répond aux questions.

Stephen Van Houten, Phillip Nance et Jayson Myers, du Canadian Manufacturing Forum, font chacun un exposé et répondent aux questions.

Ray Howe fait un exposé et avec l'autre témoin des Prairie Pools Inc., répond aux questions.

À 12 h 11, le Sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(23)

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à 14 h 04, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Pat Sobeski.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De l'Association minière du Canada: George Miller, président; Henry Brehaut, vice-président, Environnement, Placer Dome Inc.; John Primak, vice-président intérimaire, Environnement et Santé. *Des Employeurs des Transports et Communications de régie fédérale:* Jack A. McGuire, président intérimaire; Donald V. Brazier, vice-président adjoint, Relations industrielles, CP Rail. *De Canadian Cattlemen's Association:* Jim Caldwell,

Assistant Manager, Director of Government Affairs; Mary Dean, Director, Public Affairs. *From the International Association of Great Lake Ports:* S. Paul Kennedy, Director of Marketing, Thunder Bay Harbour Commission.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-Committee resumed consideration of regulations and competitiveness. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

George Miller, Henry Brehaut and John Primak from the Mining Association of Canada each made a statement and answered questions.

Jack McGuire and Donald Brazier from the Federally Regulated Employers—Transportation and Communication made statements and answered questions.

Jim Caldwell made a statement and, with the other witness from the Canadian Cattlemen's Association, answered questions.

S. Paul Kennedy from the International Association of Great Lake Ports made a statement and answered questions.

At 4:45 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING
(24)

The Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met at 7:03 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Diane Marleau and René Soetens.

Acting Member present: Dave Stupich for Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Canadian Federation of Independent Business: Garth Whyte, Director, National Affairs; Brien Gray, Vice-President of Policy and Research. *From the Organization for Economic Co-operation and Development:* Scott Jacobs, Administrator, Public Management Service.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-Committee resumed consideration of regulations and competitiveness. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1991, Issue No. 1*).

Garth Whyte made a statement and, with the other witness from the Canadian Federation of Independent Business, answered questions.

directeur adjoint, directeur des affaires gouvernementales; Mary Dean, directrice, Affaires publiques. *De l'Association internationale des ports des Grands Lacs:* S. Paul Kennedy, directeur du marketing, Commission du port de Thunder Bay.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité poursuit l'étude de la réglementation et de la compétitivité. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

George Miller, Henry Brehaut et John Primak, de l'Association minière du Canada, font chacun un exposé et répondent aux questions.

Jack McGuire et Donald Brazier, des Employeurs des Transports et Communications de régie fédérale, font des exposés et répondent aux questions.

Jim Caldwell fait un exposé puis, avec l'autre témoin de la Canadian Cattlemen's Association, répond aux questions.

S. Paul Kennedy, de l'Association internationale des ports des Grands Lacs, fait un exposé et répond aux questions.

À 16 h 45, le Sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR
(24)

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à 19 h 03, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Diane Marleau et René Soetens.

Membre suppléant présent: Dave Stupich remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: Garth Whyte, directeur, Affaires nationales; Brien Gray, vice-président, politique et recherches. *De l'Organisation de coopération et de développement économiques:* Scott Jacobs, administrateur, Service de la gestion publique.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend l'étude de la réglementation et de la compétitivité. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

Garth Whyte fait une déclaration et, avec l'autre témoin de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, répond aux questions.

Scott Jacobs from the Organization for Economic Co-operation and Development made a statement and answered questions.

At 8:48 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-Committee

Scott Jacobs, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, fait un exposé et répond aux questions.

À 20 h 48, le Sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, November 3, 1992

• 0933

The Chairman: I would like to bring this meeting of the subcommittee of the Standing Committee on Finance to order. We are continuing our review of the impact of regulations on competitiveness in Canada. We commenced these hearings back in May and have had quite a number since then.

Today our first witness is from Alberta Government Telephones, AGT it's called. Welcome to our committee.

Mr. J.H. Pratt (Vice-President, Regulatory Affairs, Alberta Government Telephone): Thank you, Mr. Chairman. I'm the Vice-President of Regulatory Affairs for AGT Ltd. AGT Ltd. is the major telecommunications supplier in the province of Alberta.

With me is Mark Kolesar, who is a senior analyst in my department. Mark will be here to help me with responses to the questions, and we anticipate the opportunity to respond to some of your questions.

We also appreciate the opportunity to address the committee on an issue of considerable importance to us at AGT and we believe also of importance to the competitiveness of the country.

We have prepared a written submission and submitted it to the subcommittee. In it we express our concern about the negative impact that the current approach to regulation in telecommunications is having on the competitiveness of our industry, and also the competitiveness of the industries we serve, the competitiveness of our customers.

• 0935

In our submission we've also presented some recommendations for improvement and have expressed our desire to work further with the committee.

I would like to share with you today some of our experiences, because I think they are illustrative of the impact of regulation on our particular operation. You'll also be able to see from some of these examples what the impacts will be on our customers.

Finally, I would like to explore some of the ways in which we might be of further assistance to the committee and to speak to some of the recommendations contained in the submission.

This subcommittee, Mr. Chairman, by its very mandate recognizes that regulation of Canadian industry in general has a very significant effect on competitiveness. The burden of regulation hinders the capacity of Canadian companies in every industry sector to be productive and to be innovative by engaging resources in activities that are very often non-productive. The explicit costs of regulation are passed on to consumers in higher prices. The implicit costs of lower productivity and diminished innovation are felt throughout the economy.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 3 novembre 1992

Le président: J'ouvre la séance de ce sous-comité du Comité permanent des finances. Nous allons poursuivre l'examen des incidences de la réglementation sur la compétitivité au Canada. Nous avons entamé ces audiences au mois de mai dernier et nous nous sommes réunis à plusieurs reprises depuis.

Aujourd'hui notre premier témoin est AGT, l'Alberta Government Telephones. Bienvenue à notre comité.

M. J.H. Pratt (vice-président, Affaires réglementaires, Alberta Government Telephone): Merci, monsieur le président. Je suis le vice-président aux Affaires réglementaires d'AGT Ltd, un important fournisseur de services de télécommunications de la province de l'Alberta.

Je suis accompagné de Mark Kolesar, analyste principal de mon service. Mark est ici pour m'aider à répondre à vos questions. C'est avec plaisir que nous répondrons à ces questions.

Nous vous remercions également de nous donner l'occasion d'aborder devant le comité une question qui revêt pour nous, à AGT, une importance considérable et qui est également importante pour la compétitivité du pays.

Nous avons rédigé un mémoire que nous avons présenté au sous-comité. Dans ce mémoire, nous évoquons les conséquences négatives que l'approche actuelle de la réglementation des télécommunications nous paraît avoir sur la compétitivité de notre industrie ainsi que sur celle de nos clients.

Nous proposons également, dans notre mémoire, certaines recommandations en vue d'améliorer la situation et exprimons notre désir de collaborer avec le comité.

J'aimerais vous faire part aujourd'hui de certaines de nos expériences qui me paraissent illustrer l'impact de la réglementation sur nos activités. Les exemples que je vais vous donner vous permettront également de mieux vous rendre compte de ses répercussions sur nos clients.

Enfin, j'aimerais explorer quelques-unes des façons dont nous pourrions nous rendre encore plus utiles au comité et parler de certaines recommandations contenues dans notre mémoire.

Votre sous-comité, monsieur le président, reconnaît, par son mandat même, que la réglementation de l'industrie canadienne en général a une incidence très grande sur la compétitivité. Le fardeau de la réglementation réduit la capacité des entreprises canadiennes de tous les secteurs industriels à être productives et innovatrices, en les obligeant à consacrer des ressources à des activités qui sont très souvent improductives. Les coûts explicites de la réglementation sont transmis aux consommateurs sous la forme de prix plus élevés. Quant aux coûts implicites qui se traduisent par une baisse de la productivité et une diminution des innovations, ils frappent l'ensemble de l'économie.

[*Texte*]

While the committee's main focus so far, to my understanding, has been regulation of a direct sort, where the government has imposed conditions through regulation on the marketplace, there are significant aspects of regulation in the telecommunications industry that I would characterize as indirect. In particular in the operation of the Canadian Radio Television and Telecommunications Commission—the CRTC—which is a body that was created independently to govern the industry, there is much less, I would suggest, of a control mechanism for ensuring that an independent regulatory body continues to meet the policy objectives of the government than there is even when there is direct regulation by regulations that are promulgated under the authority of the statute.

In fact, I would suggest that the recent telecommunications bill, Bill C-62, which contains within it some powers for the government, for cabinet to issue direction to the CRTC, is a recognition of the fact that there is a need for greater control over this indirect form of regulation.

The federally regulated telephone companies, such as AGT, are—and I would suggest must be—among the most regulated companies in Canada. Like many companies in Canada in other industries, we're subject to regulations respecting labour relations, business practices, the environment, product standards, marketing, intellectual property, research and development. There are also regulations that we have to address in terms of licensing of radio spectrum, but the most significant aspect of the burden facing AGT is the one that I mentioned, and that's the economic regulation of our entire enterprise by the CRTC. In fact that burden seems to be increasing rather than decreasing in an environment in which the original policy rationale for that regulation may not be as strong as it was when the initial legislation was implemented and the concept of the CRTC was first created.

Telecommunications is an enabling technology, and the value to Canadian industry of telecommunications is growing every day. New services and technologies, such as wireless, fax machines, local area networks, and the new call-management services, are all testimony to the importance of communications and of information management, that these new services are important tools for competition.

• 0940

The regulation of the telecommunications industry today, as it is presently understood, has significant impacts that percolate really through the whole economy.

The restrictions on the competitiveness of telecommunications services providers and the disincentives to productivity, efficiency, and innovation that arise from regulation in this industry are in turn impediments to the competitiveness of industries and individuals we serve through the higher prices. These translate into higher costs for Canadian businesses and for Canadian consumers.

I believe it may be illuminating to briefly review some of the regulatory history that AGT has been exposed to and to demonstrate through that discussion how some of the impacts of regulation have affected us and our customers.

[*Traduction*]

Jusqu'à présent, je crois que le comité s'est surtout intéressé à la réglementation directe, par laquelle le gouvernement impose des conditions au marché. Et pourtant, d'importants aspects de la réglementation du secteur des télécommunications me paraissent être de nature indirecte. Il me semble en particulier que le CRTC, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, organisme indépendant de contrôle de l'industrie, est beaucoup moins un mécanisme de réglementation indépendant permettant de veiller à ce que les objectifs de la politique du gouvernement soient respectés, qu'un mécanisme de réglementation directe et d'application des règlements promulgués en vertu de la loi.

En fait, je crois que le récent projet de loi C-62 sur les télécommunications, qui contient des dispositions permettant au gouvernement et au cabinet de donner des directives au CRTC, reconnaît la nécessité d'exercer un plus grand contrôle sur cette forme indirecte de réglementation.

Les sociétés de téléphone comme AGT, qui sont soumises à la réglementation fédérale, sont, et c'est bien ainsi, parmi les entreprises les plus réglementées du Canada. Comme beaucoup d'autres entreprises canadiennes dans d'autres secteurs industriels, nous devons appliquer les règlements concernant les relations de travail, les pratiques commerciales en matière d'environnement, les normes de production, la commercialisation, la propriété intellectuelle, la recherche et le développement. Bien sûr, nous devons également respecter d'autres règlements, tels que l'obligation d'obtenir une licence de fréquences radio, mais l'élément le plus lourd du fardeau que doit supporter AGT est bel et bien la réglementation économique de toute notre entreprise par le CRTC. En fait, ce fardeau semble augmenter plutôt que diminuer dans un contexte où la raison d'être de cette réglementation ne s'impose plus peut-être autant qu'à l'époque où la loi adoptant le principe du CRTC a été formulée.

La technologie des télécommunications est une technologie de développement et son importance pour l'industrie canadienne croît jour après jour. Les nouveaux services comme les communications sans fil, les télécopieurs, les réseaux locaux et la surveillance à distance prouvent l'importance des communications et de la gestion des informations et établissent que ces nouveaux services sont d'importants facteurs de compétitivité.

La réglementation actuelle de l'industrie des télécommunications, telle qu'elle est perçue aujourd'hui, a des répercussions importantes qui touchent l'ensemble de l'économie.

Les restrictions concernant la compétitivité des fournisseurs de services de télécommunications et les effets négatifs que la réglementation a sur la productivité, l'efficacité et le caractère innovateur de cette industrie se répercute également sur la compétitivité des industries et les personnes que nous desservons, étant donné que nous devons leur facturer des prix plus élevés. Tout cela se traduit par une augmentation des coûts pour les entreprises et les consommateurs du Canada.

Je crois qu'il serait utile de présenter un bref historique de la réglementation à laquelle est soumise AGT et de faire ressortir certaines conséquences découlant de la réglementation dont nous sommes victimes, nos clients et nous-mêmes.

[*Text*]

AGT was established in 1908 as Alberta Government Telephones, a provincially owned crown corporation. In 1915 the company came under the jurisdiction of the Alberta Public Utilities Board, our first regulator. The Public Utilities Board in Alberta maintained jurisdiction until August 14, 1989, when the Supreme Court issued its landmark decision, which affected AGT as well as several other provincial telephone companies, bringing them into federal jurisdiction.

In 1990 the assets of Alberta Government Telephones were privatized and transferred to TELUS Corporation and the new company, AGT Limited—no longer Alberta Government Telephones—was created. At that time, AGT fell within the federal regulatory jurisdiction of the CRTC. So our experience, until October 4, 1990, was in the provincial regulatory environment. Since then we've had the opportunity to appreciate the differences between the CRTC regulatory environment and the other federal laws that apply to us.

It may be helpful to describe some of the things that we're now exposed to so that you will have an understanding of the pervasive impacts of regulation on our business. We must file all of our prices for approval, meaning all rates and tariffs with the CRTC, including those for competitive services. So even when there are competitive service suppliers, we must file all of our prices for approval.

In addition, there are other specific requirements that we had not previously been exposed to in the jurisdiction of the Alberta PUB. In particular, we must file monthly financial reports. There are costing systems that must be implemented and reports regularly submitted to the CRTC. We must monitor all the intercorporate transactions between the various subsidiaries in our TELUS groups. Those have to be monitored and reported on, on a quarterly basis, to the CRTC. The capital spending of the company must be reviewed on an annual basis and is subject to the approval of the commission. In fact, every operation of the company's business, including our quality of service, is subject to monitoring by the regulator.

The original goals of regulation in telecommunications were the provision of universal access to service and protection for customers against monopoly pricing by what were then utility companies. The objective of universal service has all but been satisfied in Canada today. Ninety-eight percent of Canadians have access to telecommunications. In Alberta, the figure is 99%.

• 0945

Prices for telecommunications service have actually declined in real terms against consumer price index measures over the last few years. Clearly the concerns that were the foundation for pervasive regulation of the business are less strong than they were a number of years ago.

[*Translation*]

La société AGT, créée en 1908, était une société d'État provinciale portant le nom d'Alberta Government Telephones. En 1915, la société est passée sous l'autorité de notre premier organisme de réglementation, la Public Utilities Board. La Public Utilities Board de l'Alberta a conservé la fonction de réglementation jusqu'au 14 août 1989, date à laquelle la Cour suprême du Canada a rendu un jugement qui a fait date et exigé que AGT ainsi que plusieurs autres entreprises provinciales de services téléphoniques relèvent désormais du gouvernement fédéral.

En 1990, l'actif de l'Alberta Government Telephones appartenant à l'État a été privatisé et transféré à la société TELUS, et on a assisté à la création d'une nouvelle société, AGT Limited, qui n'est plus l'Alberta Government Telephones. À cette époque, la société AGT était assujettie à la réglementation fédérale du CRTC. Par conséquent, jusqu'au 4 octobre 1990, nous relevions du secteur de réglementation provincial. Depuis lors, nous avons eu l'occasion de faire la différence entre la réglementation du CRTC et celle des autres lois fédérale auxquelles nous sommes assujettis.

Pour vous permettre de mieux comprendre les vastes conséquences que la réglementation peut avoir sur nos activités, il serait peut-être bon d'examiner quelques-unes des obligations que nous sommes actuellement tenus de respecter. Nous devons faire approuver par le CRTC tous nos prix, c'est-à-dire tous nos taux et tarifs, y compris ceux qui se rapportent aux services concurrentiels. Par conséquent, nous devons faire approuver tous nos prix, même lorsqu'il existe des concurrents offrant le même service.

En outre, nous devons respecter d'autres exigences qui ne nous étaient pas imposées auparavant lorsque nous dépendions de la Public Utilities Board de l'Alberta. Nous devons, en particulier, soumettre des rapport financiers mensuels. Nous devons mettre en place des systèmes d'établissement des prix et présenter régulièrement des rapports au CRTC. Nous devons surveiller toutes les transactions entre les différentes filiales du groupe TELUS et présenter des rapports trimestriels au CRTC. Chaque année, nous devons faire examiner et approuver par la Commission les dépenses d'immobilisations de la société. En fait, toutes les activités de notre société, y compris la qualité des services, sont contrôlées par l'organisme de réglementation.

À l'origine, la réglementation en matière de télécommunications visait à offrir un accès universel aux services et à protéger les consommateurs contre les hausses de prix imposés par les monopoles, qui étaient alors les sociétés de service public. L'objectif d'universalité des services a été atteint au Canada. Quatre-vingt-dix-huit pour cent des Canadiens ont accès aux télécommunications. En Alberta, le chiffre est de 99 p. 100.

Depuis quelques années, le prix des services de télécommunications a diminué en chiffres réels par rapport à l'indice des prix à la consommation. Il est clair que les préoccupations qui sont à l'origine de la réglementation générale de notre secteur sont moins fortes qu'elles ne l'étaient il y a quelques années.

[*Texte*]

Some of these regulatory requirements stem from obligations dictated by the governing legislation, while others are based on what is really an interpretation of the regulatory mandate by the independent regulatory agency, which dates back to the Railway Act and again highlights the need for revisions, which comes back to Bill C-62, the telecom act.

The advent of CRTC regulation has had a very significant impact on AGT operationally. Let me give you an illustration. In 1989 AGT had two tariff books to file and maintain, consisting of about 800 pages. Today AGT has seven tariff books, totalling about 1,400 pages. The annual regulatory budget of AGT—that is, the budget of my department—has grown from about $2 million in 1989 to more than $6 million in 1992. Excluding inflation, the increase is over 250%. Staffing in the regulatory affairs department alone has grown from 8 to 23 during the same period. I expect these figures will grow further, with the dramatic increase in regulatory activity that will arise from the introduction of further competition in the long-distance marketplace. The figure for 1992 for those costs I just mentioned includes, among other things, the cost to file 262 tariff notices, 6,000 floor prices, and participation in numerous other filings on issues and new-service offerings that were initiated by the CRTC, by competitors, and by others.

I have mentioned that all our prices are subject to approval by the commission. Our entire operation, our revenue requirement, is also subject to approval by the commission. You will have doubtless seen in other telephone companies a general revenue requirement proceeding, a major hearing conducted by the CRTC. We had our first CRTC revenue requirement hearing in 1992. We have estimated the total cost of our 1992 revenue requirement alone was $1.4 million. That does not include the countless man-hours of preparation all over the company we simply were not able to track. There are ripple effects throughout our organization from a major hearing such as this.

Other costs would include preparation of the monthly financial filings, the costing system, the capital spending and control system, the quality control reporting systems, and the analysis of inter-corporate transactions, to name just a few. So there are other significant staff-support and senior management time implications as a result of CRTC regulation.

We know these costs are ultimately put back on our customers in the form of higher prices for the services we provide. Perhaps more importantly, however, are the valuable resources and dedicated manpower consumed in satisfying these regulatory requirements. These resources might be put to better use in satisfying the needs of Canadian industry for more innovative telecommunication services and more competitive options.

[*Traduction*]

Certaines des exigences réglementaires découlent des obligations imposées par la loi, mais d'autres découlent d'une interprétation du mandat d'un organisme indépendant de réglementation, qui remonte en fait à la Loi sur les chemins de fer. Voilà qui montre qu'il est nécessaire de procéder à des révisions, et cela nous ramène au projet de loi C-62, la Loi sur les télécommunications.

L'entrée en vigueur de la réglementation du CRTC a eu une incidence très nette sur AGT, au niveau opérationnel. Je vais vous donner un exemple. En 1989, AGT devait tenir à jour deux recueils de tarifs qui comportaient environ 800 pages. Actuellement, elle doit établir sept recueils de tarifs qui totalisent environ 1 400 pages. Le budget réglementaire annuel d'AGT, c'est-à-dire le budget de mon service, est passé d'environ 2 millions de dollars en 1989 à plus de 6 millions de dollars en 1992. Compte tenu de l'inflation, l'augmentation est d'environ 250 p. 100. Au cours de la même période, le personnel des services des affaires réglementaires est passé de 8 à 23 employés. Je m'attends à d'autres augmentations à la suite de l'intensification spectaculaire des activités de réglementation qui découleront d'un accroissement de la concurrence sur le marché des services interurbains. Les chiffres que je viens de mentionner pour 1992 comprennent, entre autres, le coût de présentation de 262 avis de tarif et de 6 000 prix-planchers, ainsi que la participation à de nombreux autres dépôts concernant de nouveaux services proposés par le CRTC, des concurrents et d'autres intervenants.

J'ai dit que nous devons faire approuver tous nos prix par le Conseil. Le CRTC doit également approuver toutes nos activités, ainsi que nos besoins en revenus. Vous avez sans aucun doute eu connaissance des audiences du CRTC concernant l'examen des besoins généraux en revenus, auquel ont dû se plier d'autres entreprises de téléphone. C'est cette année que nous avons participé à notre première audience du CRTC sur l'examen de nos besoins en revenus. Le coût total de préparation de cette audience d'examen de nos besoins en revenus se chiffre à lui seul à 1,4 million de dollars, sans compter les nombreuses heures de préparation fournies par divers employés de la société et que nous n'avons pu retracer. Une audience comme celle-là produit des contrecoups qui se répercutent à tous les niveaux de l'organisation.

Parmi les autres coûts, il faut mentionner ceux de la préparation des rapports financiers mensuels, des systèmes d'établissement des coûts, du système de dépense d'immobilisations et de contrôle, des systèmes de compte rendu sur le contrôle de la qualité et de l'analyse des transactions entre filiales, pour n'en nommer que quelques-uns. Par conséquent, la réglementation du CRTC augmente considérablement la charge de travail des services de soutien et des cadres supérieurs.

Nous savons que ces coûts se répercutent sur nos clients, sous la forme d'une augmentation du prix des services que nous offrons. Mais surtout, la réglementation nous oblige à consacrer des ressources précieuses et une main-d'oeuvre dévouée à ces activités de contrôle, alors que l'on pourrait faire un meilleur usage de ces ressources pour répondre aux besoins de l'industrie canadienne, en lui offrant des services de communications plus innovateurs et des options plus compétitives.

[*Text*]

This example illustrates some of the direct financial impacts of regulation on AGT and the indirect impacts on our customers.

• 0950

This committee should also consider, however, the many other less tangible but equally significant impacts that regulation of our industry has on our own competitiveness and that of our customers.

The experience in the United States in the telecommunications sector has demonstrated that continued regulation of competitive services after competition has been allowed in the telecommunications market results in the regulatory process being used by competitors to achieve an advantage that would not otherwise be available in a market-based environment. As a consequence, the very regulation that purports to protect the public interest can itself become a hindrance to the public interest.

Competitive carriers in the United States, and increasingly now in Canada, diligently comb telephone company filings for competitive intelligence. When the opportunity is presented from the review of these masses of information that we're required to file, competitive carriers participate in regulatory proceedings, ostensibly on the grounds of protecting the public interest, to delay or modify or in fact stop altogether telephone company pricing of product innovations, very often working to the detriment of customers.

That same trend has already begun in Canada as more and more of our services become competitive and will continue to escalate as long-distance competition further develops.

Let me give you a particularly ironic example. In March 1992 several telephone companies in Canada filed with the CRTC a proposed service offer that was called Advantage Plus. This would have provided substantial discounts to high-volume long-distance customers. The proposal would have been financed solely through productivity gains and increased demand for the services that were being discounted. It was a service offering that Canadian business customers demanded through lower rates to improve their competitiveness, and the telephone companies were prepared to provide it.

However, Unitel, which was at that very same time campaigning for entry into the long-distance market on the basis of providing lower prices to users, strenuously objected to the proposed service offering. The commission, the CRTC, denied the application on the basis that adverse impacts would occur to Unitel's ability to compete. As a result, Canadian businesses were denied the opportunity to benefit from price discounts. At worst, they were denied the opportunity; at best, the opportunity was delayed. Clearly that has an impact on the ability of businesses to cut their costs and provide lower prices and better service to their own customers.

[*Translation*]

Voilà qui illustre quelques-unes des répercussions financières directes de la réglementation sur AGT et des conséquences indirectes pour nos clients.

Cependant, le comité devrait tenir compte également des nombreuses autres conséquences tout aussi importantes mais moins tangibles que la réglementation de notre industrie a eu pour notre compétitivité et celle de nos clients.

L'expérience vécue dans le secteur des télécommunications aux États-Unis montre que l'application continue de la réglementation aux services concurrentiels après que des entreprises concurrentes ont été autorisées à pénétrer sur le marché des télécommunications, se traduit par l'utilisation du processus de réglementation par les concurrents pour obtenir des avantages qui n'existeraient pas sur un marché non réglementé. Par conséquent, la réglementation dont l'objectif est de protéger les intérêts du public peut avoir un effet tout à fait contraire.

Aux États-Unis et de plus en plus au Canada, certains de nos concurrents passent au peigne fin les demandes déposées par les sociétés de téléphone pour en tirer des renseignements. Après avoir examiné les volumes de données que nous devons déposer, quand l'occasion se présente, ils interviennent pendant les audiences, sous prétexte de protéger les intérêts du public, afin de retarder ou d'empêcher les innovations proposées par les sociétés de téléphone, et ils agissent très souvent ainsi à l'encontre des intérêts des clients.

Le même phénomène commence à poindre au Canada depuis que nos services sont de plus en plus compétitifs et qu'ils le resteront à mesure que se développera la concurrence dans le secteur des services interurbains.

Permettez-moi de vous donner un exemple particulièrement ironique. En mars 1992, plusieurs sociétés canadiennes de téléphone ont déposé auprès du CRTC un projet de service appelé Avantage Plus, qui aurait permis aux abonnés faisant de nombreux appels interurbains, de bénéficier de ristournes importantes. Cette proposition aurait été financée uniquement grâce à l'augmentation de la productivité et de la demande en matière de services donnant lieu à des ristournes. Les sociétés de téléphone étaient prêtes à accorder à leurs entreprises clientes canadiennes ce service qui leur permettait d'améliorer leur compétitivité en bénéficiant de taux plus bas.

Cependant, Unitel s'est fermement opposé à cette proposition, alors qu'au même moment, elle invoquait comme raison, pour être autorisée à pénétrer sur le marché des services interurbains, l'abaissement des tarifs facturés aux abonnés. Le CRTC a rejeté la demande, affirmant qu'elle empêcherait Unitel d'être concurrentielle. En conséquence, les entreprises canadiennes n'ont pas pu bénéficier d'une réduction des prix. Au pire, on leur a refusé cette chance; au mieux, le CRTC n'a fait que retarder le moment où elles pourront en bénéficier. Il est clair que tout cela a une incidence sur la capacité des entreprises à réduire leurs coûts et à offrir des prix plus bas et de meilleurs services à leurs clients.

[*Texte*]

Another substantial effect of regulation and on our capacity to provide Canadians with services and pricing offerings that they require is the frequently ponderous tariff approval process. Significant delays are not uncommon in the approval of proposed service offerings and pricing innovations. Here's one example. AGT's proposed changes for CBN-3, a competitive service pricing innovation that would have provided major business customers with cheaper data transmission services, took the CRTC 357 days to approve. Revisions to our Datapac service, a similar competitive data transmission service—it's a competitive service—took 360 days to approve. It took AGT 256 days to obtain approval for restructuring of 800 service and WATTS rates, two voice services that are important to the competitiveness of many Canadian companies. Another service innovation, called Centron Message Centre, which would have allowed the provision of enhanced voice messaging, took 226 days to approve.

• 0955

It's not difficult to imagine the impacts on any business in a competitive arena if there are delays of nearly a year in being able to offer a service or a product that is ready to go, where the study is there, the technology is there, everything is there but the regulatory approval. Those regulatory delays will prevent the company from responding in a timely manner to the express desire of Canadian industry for products and services to assist the company's competitive efforts.

To the extent that telephone companies are monopolies, the continued regulation of some activities is necessary. We accept that. Where there is not competition in the marketplace to ensure protection of the public interest, there is a need for some degree of regulatory protection. However, AGT agrees with the thrust of this subcommittee that regulation should not go beyond what is necessary to achieve, in the least costly fashion, the specified public policy goals of regulation.

There are alternatives to regulation in our industry, such as application of the competition law, moves to alternative regulation, incentive-based regulation. Many things can be considered, and in our view should be considered.

The problem demonstrated by the examples I have discussed here today is that the regulatory process itself, in our submission at least, is becoming an end in itself, rather than a means of satisfying public policy objectives. Let me give you another particularly telling example in support of this observation. The development is of concern not only to regulated companies such as AGT but also to public policy-makers and the public itself.

In October 1991 AGT filed evidence in support of the company's first revenue requirement proceeding with the CRTC. In it, various changes were requested to the rate structure, including some rate increases for local service. By

[*Traduction*]

Le processus souvent lourd d'approbation des tarifs est un autre élément de la réglementation qui nuit à notre capacité à offrir aux Canadiens les services et les prix dont ils ont besoin. Les retards importants sont courants au niveau de l'approbation des propositions de services et des innovations en matière de prix. Voici un exemple. Il a fallu au CRTC 357 jours pour approuver la proposition de changement CBN-3, par laquelle nous voulions offrir à nos grandes entreprises clientes une innovation en matière de prix des services concurrentiels, en leur permettant de payer moins cher les services de transmission de données. La révision de notre service Datapac, service concurrentiel analogue de transmission de données, a pris 360 jours. Il a fallu attendre 256 jours pour faire approuver la restructuration des services 800 et WATTS, deux services audio qui sont importants au niveau de la compétitivité de nombreuses entreprises canadiennes. L'approbation d'une autre innovation appelée Centron Message Centre, qui permet la fourniture de services de messagerie vocale améliorés, a nécessité 226 jours.

On imagine aisément quelles peuvent être les conséquences pour n'importe quelle entreprise qui évolue dans un secteur concurrentiel, de l'obligation de retarder de près d'un an la fourniture d'un service ou d'un produit prêt à être introduit—les études ayant été faites et la technologie étant disponible—et pour lequel il ne manque plus que l'approbation de l'organisme de réglementation. Ces retards empêchent l'entreprise de répondre en temps voulu à la demande expresse de l'industrie canadienne en matière de produits et de services et contrecarrent les efforts qu'elle fait pour accroître sa compétitivité.

Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de réglementer certaines activités des sociétés de téléphone, étant donné qu'elles sont des monopoles. La réglementation est nécessaire pour protéger les intérêts du public, quand ceux-ci ne sont pas protégés par le jeu de la concurrence. Cependant, AGT abonde dans le même sens que le sous-comité et estime que la réglementation ne devrait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre, de la manière la plus économique possible, les objectifs de la réglementation en matière d'intérêt public.

Dans notre secteur, il y a d'autres solutions que la réglementation, comme l'application de la législation sur la concurrence, ou l'adoption d'une autre réglementation telle que la réglementation incitative. Beaucoup d'options peuvent et, à notre avis, doivent être prises en considération.

Les exemples que j'ai présentés aujourd'hui ou dans notre mémoire, prouvent que le processus de réglementation est une fin en soi plutôt qu'un moyen de satisfaire les objectifs en matière d'intérêt public. Permettez-moi de vous donner un autre exemple particulièrement révélateur à ce sujet. Le développement n'intéresse pas uniquement les sociétés assujetties à la réglementation, comme AGT, mais aussi les décideurs et le public lui-même.

Au mois d'octobre 1991, la société AGT a déposé au CRTC un document concernant son premier examen des besoins en revenus. Dans ce document, AGT proposait d'apporter plusieurs changements aux tarifs, notamment une

[*Text*]

January 1992, about six weeks prior to the scheduled hearing of the application, interest rates had fallen dramatically, and the company was able to re-finance some of its long-term debt. Changes in the economic environment led the company to revise the cost and revenue projections for 1992, and we concluded that the rate increase we had anticipated was necessary the previous fall would no longer be required.

AGT then requested of the regulator to allow withdrawal of the application in favour of a revised application, to be filed later in the year. This would have allowed us to assess fully the impact of the changing economic environment and the impact of that change on the company and the customers. Virtually all the parties involved in the process, the interveners, interest groups, and some major municipalities, such as the City of Calgary, were supportive of our request to reschedule the hearing. Only one of the interveners filed an objection. However, the CRTC decision was to continue the revenue requirement proceeding, on the ostensible basis that it was in the public interest to do so. The result, after three weeks of hearings which consumed many hours of management, legal, and consulting time, as well as considerable effort by the CRTC and its staff, was a denial of the company's rate increase. The regulator went on to find fault with the company's economic forecast and ordered a rate reduction.

Unfortunately the subsequent economic developments have demonstrated a worse picture than the CRTC assumed when the decision was made in May of this year. As a result, the company is now suffering significant earnings reductions in the third and fourth quarters.

• 1000

The system of regulation has evolved.

It's clear that too much regulation can adversely affect the competitiveness of business. But the solution, in our view, is not simply to abandon the existing system. That's why in our written submission we've made some recommendations for regulatory renewal.

We recommend, first, that the regulatory process be streamlined. Where tariff filings are necessary, they must be adjudicated in short order. We've seen from some of the examples I've mentioned today that lengthy delays in the approval of service and pricing innovations can only frustrate the ability of Canadian businesses. . .with the tools they need to be competitive.

AGT recommends the regulation of all competitive services be eliminated. Our experience has shown the continued regulation of these services is contrary to the public interest. Only those interests of the people. . .or those

[*Translation*]

augmentation du tarif des services locaux. En janvier 1992, soit six semaines avant le début de l'examen de la demande, les taux d'intérêt ayant chuté considérablement, la société s'est trouvée en mesure de refinancer une partie de sa dette à long terme. En raison de l'évolution de la situation économique, la société a modifié ses prévisions de coûts et de recettes pour 1992 et a conclu que l'augmentation des tarifs jugée nécessaire au cours de l'automne précédent, n'était plus indispensable.

La société AGT a donc demandé à l'organisme de réglementation l'autorisation de déposer une demande révisée un peu plus tard au cours de l'année. Cela nous aurait permis de mieux évaluer les conséquences de l'évolution de la situation économique ainsi que leur incidence sur la société et ses clients. Pratiquement toutes les parties concernées, en l'occurrence les intervenants, les groupes d'intérêt ainsi que certaines municipalités importantes comme la ville de Calgary, appuyaient notre demande de report de l'audience. Un seul des intervenants s'y est opposé. Cependant, le CRTC a décidé de maintenir l'examen de nos besoins en matière de revenus, affirmant qu'il était de l'intérêt public de procéder de la sorte. C'est ainsi que notre demande d'augmentation des tarifs a été rejetée, après trois semaines d'audiences qui ont nécessité de nombreuses heures de travail de la part des cadres supérieurs, des avocats et des consultants, ainsi qu'un effort considérable de la part du CRTC et de son personnel. L'organisme de réglementation a même imposé une réduction des tarifs, estimant que les prévisions économiques de la société n'étaient pas satisfaisantes.

Malheureusement, la situation économique s'est dégradée bien plus que ne l'avait prévu le CRTC lorsqu'il a rendu sa décision, au mois de mai de cette année. C'est pourquoi, notre société a subi une importante diminution de ses recettes au cours du troisième et du quatrième trimestres.

Le régime de réglementation a évolué.

Il est évident qu'une réglementation omniprésente peut nuire à la compétitivité de l'industrie. Cependant, la solution ne consiste pas, à notre avis, à abandonner tout système existant. C'est pourquoi nous avons proposé, dans notre mémoire, certaines recommandations en faveur du réaménagement de la réglementation.

Nous recommandons, tout d'abord, une rationalisation du processus de réglementation. Lorsqu'il est nécessaire de déposer des demandes de nouveaux tarifs, il faudrait que ces demandes soient examinées avec diligence. Les exemples que je vous ai donnés montrent que les retards dans l'approbation des services et des innovations en matière de prix ne font que priver les entreprises canadiennes des outils dont elles ont besoin pour demeurer compétitives.

AGT recommande de supprimer le réglementation de tous les services concurrentiels. D'après notre expérience, nous pouvons dire en effet que la réglementation de ces services est contraire aux intérêts du public. Le maintien de

[*Texte*]

agencies who would adapt the regulatory system to their own profit will be served by the continued regulation of competitive services, while the competitiveness of Canadian businesses will be further limited.

Finally, AGT recommends that productivity incentives become an integral part of regulatory renewal. Canadian companies in every sector must be encouraged to become more productive, more competitive, and more efficient. To enhance the public interest effectively, incentives should be provided, not disincentives.

Considerable work will be required to give effect to these recommendations. We were pleased to learn the Treasury Board had initiated the government-wide review of regulation, which will include an urgently needed review of telecommunications regulation. In our view this is particularly important.

As part of the review process, we understand ministers may undertake independent reviews of regulatory agencies for which they are responsible. AGT would encourage the committee to recommend an independent review of those agencies responsible for regulation in every industry sector.

It is important, in our view, to address both the indirect and direct regulation of business in ensuring government policy is effectively carried out.

We would support the implementation of a competitiveness council.

We would support a regulatory review agency, but would note that it would be most effective if it were staffed, partially or wholly, by business people, by the customers and businesses involved. . .rather than simply turning over regulation to another brand or species of regulators.

The forum provided by this committee, in our view, is an appropriate vehicle to effect regulatory renewal. It's of some comfort that the concerns will be acted on.

We would also suggest that one or more industry forums will be helpful in advancing the government objective. That will make the process more meaningful to all Canadians. AGT is more than ready to assist this committee in this kind of work.

Thank you for the opportunity to make this presentation today.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Pratt.

I have one question. It relates to your closing comment about, shall we say, an agency that can be appealed to if regulations handed down by the regulator are causing problems. In pursuing this throughout our hearings. . .there seems to be an interest. But could you envision an independent tribunal, if you want to describe it as such, having the expertise to deal with all the regulatory matters in Canada that individuals may choose to appeal to that tribunal? Do you honestly believe that's doable? Would you, as someone involved in the communications industry, want to appeal to people who are knowledgeable on the communications aspect, or only knowledgeable on sitting

[*Traduction*]

la réglementation des services concurrentiels ne peut être profitable qu'aux personnes ou organismes qui savent adapter le régime de réglementation à leur profit et ne peut que nuire encore plus à la compétitivité des entreprises canadiennes.

Enfin, AGT recommande que le réaménagement de la réglementation comporte des encouragements à la productivité. Il faut encourager les entreprises canadiennes de tous les secteurs à devenir plus productives, plus compétitives et plus efficaces. L'intérêt public est mieux servi par des incitatifs plutôt que par des mesures de découragement.

La mise en oeuvre de ces recommandations sera très ardue. Nous apprenons avec plaisir que le Conseil du Trésor a entrepris un examen de toute la réglementation gouvernementale, qui répondra notamment au besoin urgent d'examiner la réglementation relative aux télécommunications. Cela nous paraît très important.

Nous croyons que le processus d'examen amènera les ministres à effectuer un examen indépendant des organismes de réglementation qui relèvent de leurs ministères. AGT encourage le comité à recommander l'examen indépendant des organismes chargés de réglementer tous les secteurs de l'industrie.

Il est important, à notre avis, pour que la politique gouvernementale soit bien appliquée, d'examiner les conséquences directes et indirectes de la réglementation pour l'industrie.

Nous sommes favorables à la création d'un conseil de la compétitivité.

Nous sommes en faveur d'un organisme de réglementation, mais nous estimons qu'un tel organisme serait plus efficace si son personnel était composé, en tout ou en partie, de gens d'affaires, de représentants des entreprises concernées et de leurs clients. . . plutôt que de technocrates de la réglementation.

Nous estimons que la tribune que nous offre votre comité est un moyen approprié de procéder au réaménagement de la réglementation. Il est rassurant de savoir que nos préoccupations seront analysées.

Nous pensons également qu'une ou plusieurs tribunes de l'industrie seraient utiles pour faire progresser l'objectif du gouvernement. Le processus paraîtrait plus utile à l'ensemble des Canadiens. AGT est prête à collaborer avec le comité dans la mise en oeuvre de ces innovations.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de présenter l'exposé que je viens de faire.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Pratt.

J'aimerais vous poser une question concernant votre dernière proposition, à savoir la création d'un organisme auquel il serait possible de faire appel lorsque la réglementation imposée pose des problèmes. L'idée me paraît intéressante, mais est-ce que vous envisagez un tribunal indépendant qui aurait compétence pour se prononcer sur toutes les questions de réglementation canadienne que les citoyens pourraient contester? Croyez-vous, en toute honnêteté, que cela serait possible? En tant que membre de l'industrie des communications, est-ce que vous préféreriez faire appel à des gens qui connaissent le domaine des communications ou tout simplement à des

[*Text*]

there and listening to your comments, without any knowledge of communications as such?

• 1005

Mr. Pratt: I think, Mr. Chairman, that the ideal solution would be a combination of both. If an independent tribunal were established—and as I understand it, it would follow a supervening review mandate to look at other regulatory bodies—it would make sense from my perspective to have it staffed by a corps of experts, of professionals, who had knowledge and experience in regulation generally, and have that be supplemented from time to time, depending on the issues, with specialists in the telecommunications field, from the academic world, from business, and as well from customers. Ultimately the benefits have to be felt by customers, and if the companies themselves or regulators or policy-makers forget about that, we're missing the point.

Mrs. Marleau (Sudbury): I have some very strong reservations about creating another body. You've already said that the CRTC, in essence, is causing you many delays. So if you don't like the CRTC decision, can you imagine having to go to another tribunal? Maybe we should be looking at making what we have more effective and respond more quickly.

On the other hand, sir, your industry is a mix. One aspect of it is really a monopoly, and other aspects of it are competitive.

For those who can least afford to pay the price, we should ensure that they are not forced to pay the price of some of these competitive businesses on the side that don't really become profitable. I guess the mandate of bodies like the CRTC is to protect the Canadian consumer who lives far away who might, in the end, have to bear the burden of any of the failures of the other competitive businesses that are in place.

How would you envisage making sure that these protections remain in place?

So far, from what I've seen, most of your types of businesses have been quite profitable. Not only have you been allowed to be profitable but Canadians by and large have been reasonably well served, especially those who could afford to pay the least.

Mr. Pratt: It's an excellent point, and it's an issue that is of concern, and has been of concern for many years, to the industry.

I would like to highlight one aspect of your comments, though, as to basic local service. The access to the network throughout the serving territory is not profitable. It is offered at a below-cost price in order to generate universal service, and that has created a disparity in pricing, causing high prices for long distance service in order to create that subsidy, thereby creating an opportunity for new entrants. But there are a number of ways we have considered, have started to move towards, and have had as examples in other jurisdictions.

[*Translation*]

personnes qui se contenteraient d'écouter vos doléances, sans avoir de connaissances particulières en matière de communications?

M. Pratt: À mon avis, monsieur le président, l'idéal serait une combinaison des deux. En cas de création d'un tribunal indépendant qui aurait pour mandat d'examiner les autres organismes de réglementation, il me semble qu'il serait logique que ce tribunal soit composé d'experts, de spécialistes ayant des connaissances et de l'expérience dans le domaine de la réglementation en général et qu'il fasse appel, selon les questions débattues, à des spécialistes des télécommunications, des milieux universitaires, du monde des affaires, ainsi qu'à des clients. En fin de compte, ce sont les clients qui doivent bénéficier de la réglementation, et si les sociétés elles-mêmes, les organismes de réglementation ou les décideurs oublient cela, la réglementation manquera son objectif.

Mme Marleau (Sudbury): J'ai de grandes réserves au sujet de la création d'un autre organisme. Vous estimez déjà que le CRTC est la cause de nombreux retards. Pouvez-vous imaginer combien les risques de retard seraient multipliés s'il était possible de faire appel de la décision du CRTC auprès d'un autre tribunal? Il serait peut-être préférable de rendre l'organisme existant plus efficace et mieux en mesure d'examiner plus rapidement les dossiers.

D'autre part, votre industrie n'est pas homogène. D'un certain côté, c'est un monopole et, d'un autre côté, elle se trouve dans une situation concurrentielle.

Nous devrions faire en sorte que ceux qui n'ont pas les moyens de payer ne soient pas forcés de payer le prix de certaines de ces entreprises concurrentielles qui ne deviennent jamais vraiment rentables. Je crois que le mandat d'organismes comme le CRTC est d'éviter que les consommateurs canadiens aient à supporter les échecs d'autres entreprises commerciales qui lui sont totalement étrangères.

Que proposez-vous pour le maintien d'une telle protection?

Jusqu'à présent, je crois que la plupart des entreprises de votre type ont été assez rentables. Vous avez pu exercer des activités rentables, et les Canadiens en général ont été assez bien servis, surtout ceux dont les moyens sont les plus limités.

M. Pratt: Voilà une excellente question à laquelle notre industrie s'intéresse depuis de nombreuses années.

J'aimerais cependant revenir sur un de vos commentaires concernant le service local de base. L'accès au réseau dans tout le territoire desservi n'est pas rentable. Il est offert à un prix inférieur au coût d'exploitation afin que le service soit universel, et cela a créé une disparité au niveau des prix, puisqu'il a fallu hausser les prix des services interurbains de manière à subventionner le service local, ce qui a permis la multiplication des nouveaux abonnés du service local. Mais il existe d'autres moyens que nous envisageons et dont il existe des exemples dans d'autres pays.

[*Texte*]

Clearly, the policy objective is to protect consumers from monopoly price gouging. There are ways of doing that. The price-cap regime, which exists in the United Kingdom and to a certain extent in the United States, is one way of doing that, where the policy-maker sets a limit on the increases that are capable for local service or a certain basket of services that are deemed important to universal service.

The ideal then is that the regulator backs off from other aspects of regulation, such as approval of capital spending, many of those things I've talked about here. That allows the companies to exercise their own innovative skills to grow their business while still maintaining those minimum levels of protection for the public. Certainly there are mechanisms to do that. And speaking on behalf of AGT, we believe it's very important to do that.

We also look at opportunities or alternatives such as a lifeline rate, establishing a base-line service rate that would, in conjunction with policy-makers, be set universally throughout our serving territory, and anything that was added on would be a different charge.

• 1010

Mrs. Marleau: For instance, if you capped a price to that sector which really it doesn't pay to service, but we as a government are saying we want you to keep servicing this sector and you shall not pay more than this certain amount, and you have to make a profit somewhere else to carry the cost of this, what happens if you don't make profits? Then you come back to the government regulator and say, sorry, I can't make a profit so I have to increase it. Inevitably those of us who come from areas that are far away from the main centres have seen that happening now despite the regulations, not necessarily in your industry but in other regulated industries where suddenly the prices keep going up and up, and those who can least afford to pay are paying very high prices indeed. Again it has been brought out it is because there has been some element of competition allowed in and there have been massive losses.

Mr. Pratt: There is an interesting evolution that's happening in our industry. Again we can look for reference to other jurisdictions like the United States. Clearly the telecommunications business is becoming more competitive. I believe it's necessary at some point to say you're on your own and you must not come back to the government, to policy-makers, and ask for that kind of relief. If we can strike some kind of bargain between the industry and the public interest as represented by policy-makers, let's define that specifically and let's make sure that we each understand our obligations. That's what I think is the focus or should be the focus of regulation. Let's identify the specific requirements, the public policy requirements, and find the least costly alternative to achieve those.

Mr. Sobeski (Cambridge): I'd like to quote some comments from three of your recommendations on page 13 of your brief, in particular recommendation 12:

[*Traduction*]

Il est évident que l'objectif de la politique est de protéger les consommateurs contre une augmentation des prix due au caractère monopolistique de l'industrie. Il y a des moyens comme le plafonnement des tarifs, en vigueur au Royaume-Uni et dans une certaine mesure aux États-Unis. Ces pays imposent des limites aux augmentations des tarifs locaux et d'un certain nombre de services dont on juge qu'ils sont importants sur le plan de l'universalité.

Par conséquent, l'idéal serait que l'organisme de réglementation ne s'immisce pas dans les autres aspects tels que l'approbation des dépenses d'immobilisations, etc., dont nous avons parlé. Cela permettrait aux sociétés d'appliquer leur propre stratégie d'innovation afin d'augmenter leur chiffre d'affaires tout en maintenant un niveau minimum de protection pour le public. On peut certainement trouver des mécanismes pour le faire et nous estimons, à AGT, que cela est très important.

Nous examinons également d'autres options telles que la création, en collaboration avec les décideurs, d'un service de base qui s'appliquerait universellement sur tout le territoire desservi, auquel viendraient s'ajouter d'autres services à un tarif différent.

Mme Marleau: Par exemple, si l'on impose un plafond à un secteur non rentable, le gouvernement jugeant que vous devez offrir un service dans ce secteur et vous arranger pour faire des profits ailleurs, que se passerait-il si vous ne faites pas de bénéfices? Vous pouvez vous retourner vers l'organisme gouvernemental de réglementation et lui demander l'autorisation d'augmenter votre service de base, étant donné que vous ne pouvez pas trouver ailleurs les moyens de le subventionner? Ceux d'entre nous qui viennent de régions éloignées des grands centres ont pu constater que cela se produit, malgré les réglementations, pas nécessairement dans votre secteur, mais dans d'autres industries réglementées où les prix montent tout à coup, obligeant ceux qui n'en ont pas les moyens à payer des prix très élevés. On dit que cela est dû aux pertes énormes causées par l'ouverture à une certaine concurrence.

M. Pratt: Des éléments nouveaux et intéressants se présentent dans notre secteur de l'industrie. Une fois encore nous pouvons nous inspirer de l'exemple d'autres pays, comme les États-Unis. Il est clair que la concurrence est de plus en plus farouche dans le secteur des télécommunications. Je crois qu'il faut savoir prendre ses responsabilités et ne pas nécessairement s'adresser au gouvernement ou aux décideurs pour obtenir un allégement. À partir du moment où il serait possible de trouver un équilibre entre les intérêts de l'industrie et l'intérêt public représenté par les décideurs, il suffirait que les deux intervenants définissent les choses clairement et comprennent bien leurs obligations respectives. Tel est ou devrait être, à mon avis, l'objectif de la réglementation. Il faut commencer par définir les besoins, la politique publique et déterminer ensuite quelle est la méthode la moins coûteuse pour y répondre.

M. Sobeski (Cambridge): J'aimerais citer des extraits de trois vos recommandations, à la page 13 de votre mémoire, en particulier la recommandation 12:

[*Text*]

The telecommunications regulatory system should be streamlined by eliminating unnecessary regulations.

That raises the first fundamental question. If we could sit back and take a look at all the unnecessary regulations and somehow sit down at one meeting over a two-week period, I think we could solve our problem, but when you take a look at that, because you were talking about regulations that are likely bigger than the Calgary phone book, where do you start there? How do you even get rid of unnecessary regulations?

Mr. Pratt: The starting point would be those services where there is competition. If there are alternate suppliers, then in our view there's no need for regulatory approval or review. That would be the starting point.

In terms of a process, AGT's experience with total quality and our approach to meeting customer requirements would be to go back to the customers, ask where is it that you need those kinds of protection, and ask what do you care about. Many of the things that we do and that the regulator requires us to do may not be necessary. I'll give you an example.

We regularly monitor the average speed of answer in our business offices, how long does it take a service representative to respond, how many rings. It's a moot question whether you, as a business customer, care more about an answer in three seconds or four seconds, or whether you get good service once somebody picks up the phone. If your complaint isn't going to be satisfied, it doesn't matter how long you have to wait for somebody to tell you that they can't help you. We have to recognize that some of the things we used to do or used to monitor, both for ourselves and for the regulator, are still meeting those needs of customers.

Mr. Sobeski: Let me put it this way. Have you ever seen a regulation chopped from the books, or is it so much work to get rid of a regulation that it just sort of sits there and gathers dust, and maybe comes back to haunt you at a later date?

Mr. Pratt: It's a very tempting question from my perspective, but we've not had lengthy experience with the CRTC so I'd probably have to refer back to our Alberta Public Utilities Board experience. We did in fact achieve some progress there where that board allowed us just to file our competitive prices for acknowledgement. Rather than go through the formal approval process, the board actually retracted and said, lodge your prices with us. In the event there is a complaint which anybody raises, we have a reference point here and then we will deal with it. But other than that, we will back off. So there are some examples in our experience, yes.

• 1015

Mr. Sobeski: You touched on recommendation 13 earlier: "Regulation of competitive services should be eliminated."

In your brief you talked about the cellular business:

[*Translation*]

Il faudrait rationaliser le régime de réglementation des télécommunications en éliminant les réglementations inutiles.

Cela m'amène à la première question. Votre problème serait facile à résoudre si on pouvait passer en revue en deux semaines tous les règlements inutiles. Mais quand on sait que les règlements représentent un volume probablement plus gros que l'annuaire de Calgary, on ne sait trop par où commencer. Comment proposez-vous d'éliminer les règlements inutiles?

M. Pratt: Il faudrait commencer par les services concurrentiels. Si d'autres fournisseurs offrent le même service, il est inutile, à notre avis, de faire approuver ou réviser les tarifs. Ce serait déjà un début.

Pour ce qui est de la façon de procéder, AGT s'inspire de son expérience de la qualité totale et de l'approche qu'elle adopte pour répondre aux besoins de ses clients, et elle préconise de demander tout simplement aux abonnés quelles sont les protections qui leur paraissent importantes. Bon nombre des mesures que nous prenons et des exigences que nous impose l'organisme de réglementation s'avéreraient peut-être inutiles. Je vais vous donner un exemple.

Nous contrôlons régulièrement la rapidité avec laquelle nos services répondent aux appels. Nous voulons savoir combien de fois le téléphone sonne avant qu'un représentant décroche. Qu'est-ce qui est le plus important pour le client: qu'on lui réponde au bout de trois ou quatre secondes ou qu'il obtienne un bon service de la personne qui lui répond? Si personne ne peut régler son problème, il ne lui sert à rien de savoir rapidement qu'on ne peut rien pour lui. Il faut reconnaître que certaines choses que nous faisions ou que nous contrôlions pour nous-mêmes et pour l'organisme de réglementation continuent à répondre aux besoins des clients.

M. Sobeski: On pourrait présenter les choses comme ceci: est-il si difficile de se débarrasser d'un règlement ou avez-vous déjà vu un règlement éliminé revenir par la suite hanter les lieux comme un fantôme?

M. Pratt: La question est très tentante, mais notre expérience avec le CRTC n'est pas suffisamment longue et je vais probablement devoir me reporter à l'expérience que nous avons eue avec l'Alberta Public Utilities. Nous avons réussi à accomplir quelques progrès lorsque la Commission nous a autorisés à déposer tout simplement nos tarifs concurrentiels pour les faire entériner. La commission avait décidé de passer outre au processus d'approbation officielle et nous avait demandé tout simplement de faire état de nos tarifs. Au cas où une plainte serait présentée, elle aurait eu la documentation nécessaire et aurait pu trancher. Sinon, la commission avait décidé de ne pas intervenir. Par conséquent, nous avons vécu quelques exemples de ce type.

M. Sobeski: Vous avez parlé un peu plus tôt de la recommandation numéro 13, selon laquelle il faudrait éliminer la réglementation des services concurrentiels.

Voici ce que vous dites dans votre mémoire au sujet des services de téléphone cellulaire:

[*Texte*]

Given the competitive market environment for cellular, the CRTC should be empowered and required to forbear from regulating these services.

We have other witnesses who have come forward who are in a competitive business and who are regulated. Why do you see not regulating the competitive part of your business? We have other industries that are competitive and are also regulated.

Mr. Pratt: There is a different focus on regulation of the competitive businesses here that I think we are referring to. I mentioned that each of our prices has to be approved before we can offer them, before we are legally allowed to offer that service. Where there is a delay of 250, or however many days it is in some cases, that is the kind of regulation that I would suggest in unnecessary.

If there are two or more companies in the market that are able to introduce products and services, let us let them do that on their own. The effects of competition will push the prices down to the levels that are most effective, rather than requiring some intervening agency to look at what the appropriate price levels are.

Certainly there will be need for regulation in the exceptional case. If one or more of those companies in my scenario were using unfair advertising practices or were in other ways abusing their powers within the marketplace, then there is a need for some regulatory agency to step in and correct that abuse. But let us make that on an exceptions basis, rather than on a positive approval basis.

Mr. Sobeski: Okay.

Finally, recommendation 14 states:

Productivity incentives should be built into new regulatory approaches and an incentive based form of regulation, such as price caps, should be introduced for all regulated services.

In your brief you talked about one of the principal weaknesses of the existing system, the impairment of incentives for maximum productivity. You say that regulatory frameworks, with appropriate incentives, can be used in many circumstances to achieve this objective more effectively. What does "with appropriate incentives" mean?

Mr. Pratt: I mentioned that one approach is the price cap model; on a basket of services the price increase is limited to a certain level. The company can then price the rest of the services as it chooses. That would allow the benefits of cost reductions to flow to the company's bottom line and lower prices to customers.

At present, under the revenue requirement of rate base rate of return model, which is the one used for telecommunications regulation, all of your costs of service get factored into your pricing. There is a disincentive to reduce costs because, as your costs go down, you have less of a revenue requirement to offer for approval and less return. So the rate of return rate base regulation is commonly recognized as a disincentive to productivity, because cost

[*Traduction*]

Étant donné la concurrence qui existe au niveau des services de téléphone cellulaire, le CRTC devrait être autorisé et contraint à s'abstenir de réglementer ces services.

Nous avons entendu d'autres témoins qui font partie d'un secteur concurrentiel et qui sont néanmoins assujettis à une réglementation. Pourquoi considérez-vous que le secteur concurrentiel de votre industrie ne doit pas être soumis à une réglementation? Il y a bien d'autres industries appartenant à des secteurs concurrentiels qui sont soumis à une réglementation.

M. Pratt: Je crois qu'il s'agit là d'une perspective différente de la réglementation des entreprises concurrentielles. Je vous ai dit que tous nos tarifs doivent être approuvés avant que nous puissions les offrir, avant que nous soyons légalement autorisés à offrir le service. Le genre de réglementation qui nous paraît inutile, c'est celle qui nous force à attendre 250 jours ou même plus dans certains cas.

Lorsque deux ou plusieurs compagnies souhaitent lancer des produits ou des services sur le marché, elles devraient être libres de le faire. La concurrence entraînera une baisse des prix, qui sera plus efficace qu'en faisant intervenir un organisme chargé de décréter quel est le tarif approprié.

Il est certain qu'il faudra appliquer une réglementation dans certains cas exceptionnels. S'il arrivait qu'une ou plusieurs entreprises fassent de la publicité trompeuse ou abusent de leur pouvoir sur le marché, il faudrait qu'un organisme de réglementation prenne des mesures pour corriger la situation. Cependant, l'organisme de réglementation aurait à intervenir dans des circonstances exceptionnelles et non plus pour donner son approbation.

M. Sobeski: Très bien.

Enfin, la recommandation numéro 14 dit:

Les nouvelles approches réglementaires devraient comporter des encouragements à la productivité et se présenter sous la forme d'une réglementation incitative comportant des plafonds pour tous les services réglementés.

Dans votre mémoire, vous avez exposé une des lacunes principales du système existant, la détérioration des incitatifs destinés à obtenir une productivité maximale. Vous affirmez que les règlements, assortis d'incitatifs appropriés, peuvent servir, dans de nombreuses situations, à atteindre cet objectif de manière plus efficace. Qu'entendez-vous par «incitatifs appropriés»?

M. Pratt: J'ai mentionné le plafonnement des prix comme une possibilité; il consiste à plafonner l'augmentation des prix d'un éventail de services. L'entreprise est libre d'appliquer aux autres services le tarif qui convient. Cette approche permettrait à la compagnie de bénéficier d'une réduction des coûts et aux consommateurs de tarifs plus bas.

À l'heure actuelle, le modèle de rentabilité du taux de base utilisé lors de l'examen des besoins en revenus pour l'application de la réglementation des télécommunications, tient compte de tous les coûts pour l'établissement des prix. Les entreprises ne sont pas incitées à réduire les coûts, car, si les coûts baissent, les besoins en revenus sont moindres, tout comme les profits. C'est pourquoi la réglementation du taux de rentabilité est généralement perçue comme contraire à la

[*Text*]

reductions and efficiencies are not translated back to benefits to the company.

Mr. Sobeski: I can understand that when you are sitting there making those decisions the initial decision might be based on the bottom line profit, because that is how you know you are going to be regulated. But you would think that, hopefully, you'd be looking at the long-term impact five or ten years down the road, because as you do that, at some point in time you're starting to open the road for exposure on the long distance. In other words, companies come in and start to cherry-pick the so-called profitable sections. I guess what you're saying then is that the regulatory process influences how the mind thinks when you're starting to put projects together.

• 1020

Mr. Pratt: Absolutely. The other point I should mention is that we view these kinds of proposals as being measured steps towards a more competitive environment. We don't think it's necessary to go in a flash-cut fashion. There are ways of balancing off the impacts on society as well as on the industry.

The Chairman: At this point, gentlemen, I'd like to thank you for appearing before the committee. You've certainly presented to us another view on the regulatory process as it relates to the overall scope of your industry. I thank you for sharing your thoughts with us.

Mr. Pratt: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: At this point I'd like to call forward our next witness from the Canadian Manufacturing Industries Forum. Gentlemen, I'd like to welcome you to the committee. We obviously are looking forward to your comments. We've set aside about 45 minutes or so for your presentation. We'd appreciate it if you could keep your comments so that there is some time left for questions from members of the committee. Welcome to the committee. Please introduce yourselves.

Mr. Stephen Van Houten (President, Canadian Manufacturers' Association, and Chairman, Canadian Manufacturing Industries Forum): Thank you very much, Mr. Chairman. With me today is Mr. Phil Nance, who is the President of Medical Devices Canada, an industry association representing manufacturers and suppliers of goods for the medical and health care related industry. Also with me is Jayson Myers, who is Chief Economist at the Canadian Manufacturers' Association.

I'd like to let you know briefly what the Canadian Manufacturing Industries Forum is. CMIF is a group of industry associations—22 of them in fact, including the CMA, my organization—all involved in the manufacturing industry in Canada. Most of them represent members in a specific sector or segment of the manufacturing business. Together the CMA and the other members of the CMIF account for approximately 85% of the manufacturing output of Canada, which in a good year is roughly $300 billion. Unfortunately we haven't had a good year for a few years.

[*Translation*]

productivité, puisque les réductions de coûts et l'augmentation de l'efficacité n'entraînent pas une augmentation des bénéfices pour l'entreprise.

M. Sobeski: Je peux comprendre que vous prenez vos décisions en fonction des bénéfices, puisque vous savez que c'est sur eux que se fonde la réglementation. Mais on peut espérer que ce que vous envisageriez serait les effets dans cinq ou dix ans, ce qui permettrait, à un moment donné, de commencer à envisager les choses dans une perspective à long terme. En d'autres termes, il y a des sociétés qui choisissent uniquement les articles considérés comme avantageux. Si je vous comprends bien, vous considérez que le processus de réglementation influe sur la manière dont vous concevez l'organisation de projets.

M. Pratt: Absolument. Je tiens également à signaler que nous considérons que ce genre de propositions constitue une série d'étapes mesurées conduisant à la création d'un environnement plus compétitif. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de trancher tout de suite. Il y a des moyens d'établir un équilibre en ce qui concerne les effets sur la société ainsi que sur l'industrie.

Le président: Je vous remercie, messieurs, d'avoir bien voulu comparaître devant le comité. Vous nous avez présenté un point de vue intéressant sur les effets du processus de réglementation sur l'ensemble de votre industrie. Je vous remercie de nous avoir présenté ces vues.

M. Pratt: Merci, monsieur le président.

Le président: J'appelle maintenant le témoin suivant, qui représente le Canadian Manufacturing Industries Forum. Messieurs, soyez les bienvenus à ce comité. Nous attendons manifestement vos commentaires avec intérêt et nous vous avons réservé les 45 prochaines minutes. Nous vous saurions gré de laisser suffisamment de temps, après votre exposé, pour que les membres du comité puissent vous poser des questions. Soyez les bienvenus. Veuillez vous présenter.

M. Stephen Van Houten (président, Association des manufacturiers canadiens, et président, Canadian Manufacturing Industries Forum): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis accompagné de M. Phil Nance, qui est le président de Medical Devices Canada, une association représentant des fabricants et des fournisseurs de produits pour le secteur des soins médicaux et des soins de santé. Nous avons également avec nous Jayson Myers, économiste en chef de l'Association des manufacturiers canadiens.

Permettez-moi de vous décrire brièvement ce que représente le Canadian Manufacturing Industries Forum. Le CMIF est un groupe d'associations industrielles—il y en a en fait 22, dont mon association l'AMC—qui relèvent toutes de l'industrie manufacturière au Canada. La plupart d'entre elles représentent des membres d'un secteur ou d'un segment déterminé de cette industrie. Globalement, l'AMC et les autres membres du CMIF assurent environ 85 p. 100 de la production manufacturière de notre pays, soit, les bonnes années, quelque 300 milliards de dollars. Malheureusement, cela fait un certain temps que nous n'avons pas eu une bonne année.

[*Texte*]

Nevertheless, we do want to emphasize by way of introduction that the manufacturing industry and manufacturing activity in Canada is extremely important to our economic well-being. Directly, manufacturing accounts for a little less than 20% of the GDP of the country. Indirectly and directly together, it accounts for roughly half of the GDP of this country, and that total has not changed significantly in the last 15 years or so.

However, the manufacturing sector is under very great stress currently. It went into recession in 1989 and has not yet emerged. In contrast to the last group that appeared before you a moment ago—a reference was made to profitability in that sector—in the manufacturing industry in Canada in 1991 on average companies earned profits of 1.5% of sales. Translated into other manufacturing terms, that means that in every 8-hour shift the first 7 hours and 52 minutes went toward covering costs, leaving 8 minutes to try to make a profit. As you can well imagine, that leaves very, very little margin for error. One machinery breakdown, one management mistake, one labour problem, one failure of supply, one bad batch of material, and your reason for having come to work that day can be eliminated very, very shortly.

• 1025

Manufacturing, as I say, is in very great stress. That is because of not only the present recession but also systemic and structural change that's occurring in manufacturing on a worldwide basis. Manufacturing is exceptionally competitive in Canada and around the world, and given that reality, the impact of government on our potential for competitiveness is very much heightened.

Governments today have to be just as competitive as we do, and we have to be excruciatingly competitive. As a matter of fact, while our shipments are falling, so also are our prices falling. That accentuates the need for cost containment and cost reduction along with quality improvement and productivity enhancement in order for us to remain competitive and, in fact, in order for us to survive. That leaves a significant impact for the public sector in terms of its impact on our business potential.

You know that governments around the world are competing in the design and implementation of laws, regulations, taxes, programs, and initiatives of various kinds that affect our potential for investment and our industrial competitiveness and our ability to contribute to economic growth. We think it's absolutely critical that governments ensure that their actions create business conditions here in Canada that are conducive to long-term competitiveness and economic growth for the business sector.

Mr. Nance has some information that he can briefly show you which illustrates how competitive governments are these days as they relate to our business.

Mr. Phillip Nance (President, Medical Devices Canada; Canadian Manufacturing Industries Forum): When I discussed my coming here today with one of our member companies, the president said, oh, isn't that interesting; I'll

[*Traduction*]

Nous tenons cependant à souligner le fait, pour commencer, que l'industrie manufacturière et les activités qu'elle représente au Canada sont extrêmement importantes pour notre bien-être économique. Directement, la fabrication représente légèrement moins de 20 p. 100 du PIB du Canada. Directement et indirectement, elle représente à peu près la moitié du PIB de notre pays, et ce total n'a guère changé au cours des 15 dernières années.

Le secteur manufacturier est cependant soumis à de très fortes pressions en ce moment. Il connaît une récession qui a commencé en 1989 et qui n'est pas encore terminée. À la différence du dernier groupe qui a comparu devant vous—on a parlé de rentabilité dans ce secteur—en 1991, le profit moyen des sociétés manufacturières au Canada a été de 1,5 p. 100 des ventes. Présenté d'une autre façon, cela signifie que pour huit heures de travail, 7 heures 52 minutes sont consacrés à couvrir les coûts, ce qui laisse huit minutes pour essayer de réaliser un profit. Vous imaginerez aisément que la marge d'erreur est très réduite. Il suffit d'une panne de machine, d'une erreur de gestion, d'un problème de main-d'oeuvre, d'une livraison non faite, d'un lot défectueux, et vous auriez aussi bien fait de ne pas venir travailler, ce jour-là.

Le secteur manufacturier, je le répète, connaît de très grandes difficultés. À cause non seulement de la récession actuelle mais aussi des changements systémiques et structurels à l'échelon mondial. Il est extrêmement compétitif au Canada comme dans le monde entier, et compte tenu de cela, l'effet que le gouvernement peut avoir sur notre compétitivité s'en trouve très renforcé.

De nos jours, les gouvernements sont obligés de se montrer aussi compétitifs que nous, et nous devons l'être au plus haut point. En fait, la baisse de nos expéditions s'accompagne d'une baisse de nos prix. Il devient donc encore plus nécessaire de contrôler les coûts et de les réduire tout en améliorant la qualité et la productivité afin de pouvoir demeurer compétitif et, en fait, de survivre. Le secteur public exerce donc une forte influence sur notre potentiel commercial.

Vous savez que, dans le monde entier, il existe une concurrence entre les gouvernements en ce qui concerne la conception et l'application de lois, de règlements, de taxes, de programmes et d'initiatives de divers types, qui influent sur notre capacité d'investissement et notre compétitivité industrielle, ainsi que sur notre capacité de contribuer à la croissance économique. Il nous paraît absolument indispensable que les gouvernements créent, au Canada, des conditions propices à la compétitivité à long terme et à la croissance économique du secteur privé.

M. Nance va vous donner quelques brefs exemples qui montrent combien les gouvernements sont compétitifs, de nos jours, dans le secteur qui est le nôtre.

M. Phillip Nance (président, Medical Devices Canada; Canadian Manufacturing Industries Forum): Lorsque j'ai dit au président d'une de nos sociétés membres que je serais ici aujourd'hui, il m'a répondu: «Voilà qui est fort intéressant;

[*Text*]

just send you over some of the kinds of information that I get weekly. He sent over an information letter from the Commonwealth of Pennsylvania inviting him to a luncheon in which they would discuss with him research and joint venture efforts in Pennsylvania, job site process, handling immigration, and so on. The next week I got another letter from him. This one was from the State of South Carolina, asking for any time at which one of their people would arrive and explain all the benefits of locating in South Carolina. The next week I got a letter from him from the Economic Partners for Southeastern Minnesota, and with it was a short outline of the benefits of manufacturing in their region compared to Canada.

By the time he goes through these things, he starts to realize that maybe the $20 million that they have for potential investment should not be made here. With all the hassle they get with the regulation, maybe they should be looking at some of these places, where a major part of their market is. It just illustrates the need for us to be exceedingly competitive.

Mr. Van Houten: If I might add, a large company that's a member of the Canadian Manufacturers' Association, the CEO of it—and this is a company that is a large Canadian subsidiary of a U.S.-owned international firm—told me not long ago that for the first time in his 28 or 29 years of being employed with that company in Canada—and he's the president of it now—last year the Canadian operation received zero dollars and zero cents of new investment. It was the first time that had ever happened. The business climate, including the regulatory climate in this country and in the province in which their operation here is headquartered, which happens to be Ontario, was cited by him as a very substantial factor in the decision-making process in the United States parent—and a process, by the way, in which he was very actively involved.

If we don't do things in terms of our regulatory behaviour, our fiscal behaviour, in this country that are conducive to investment, then we will negate investment, lose investment, and suffer and pay the consequences for a very long time.

Obviously you people are very much aware of these issues, and that's why your subcommittee is meeting and holding these hearings. We're very delighted to have the opportunity to speak with you. Your initiative is certainly welcome. In some respects, though, it's by no means brand-new, is it? After all, some years ago we had a joint parliamentary committee on statutory instruments that reported on this subject, and we had the federal government's regulatory reform strategy based on the findings of the Nielsen task force a few years ago, and these have been acknowledged recently by Treasury Board's regulatory policy document. These are all important recognitions of the fact

[*Translation*]

je vais vous envoyer quelques exemples du genre d'information que je reçois chaque semaine.» Il m'a donc fait parvenir une lettre du Commonwealth de Pennsylvanie, qui l'invitait à un déjeuner afin de discuter avec lui de possibilités de recherche et de co-entreprise en Pennsylvanie, de l'organisation du travail sur place, des questions d'immigration, etc. La semaine suivante, j'ai reçu une seconde lettre. Celle-ci émanait de l'État de Caroline du Sud, et demandait quand un de leurs représentants pouvait venir lui expliquer les avantages d'une implantation dans cet État. La semaine après, cela était une lettre des *Economic Partners for Southeastern Minnesota*, décrivant brièvement les avantages offerts à l'industrie manufacturière dans cette région par rapport au Canada.

Après avoir lu ces lettres, le président en question commence à se demander si les 20 millions de dollars réservés pour des investissements ne devraient pas être utilisés là-bas. Après tout, étant donné toutes les difficultés créées par notre réglementation, peut-être serait-il bon de songer à un de ces endroits qui constituent d'ailleurs une part très importante du marché de cette société. Voilà qui montre combien il est important que nous nous montrions extrêmement compétitifs.

M. Van Houten: J'ajouterais, si vous me le permettez, que le président-directeur général d'une grande société membre de l'Association des manufacturiers canadiens—cette société est une filiale canadienne importante d'une entreprise internationale appartenant à des intérêts américains—m'a dit, que, pour la première fois depuis 28 ou 29 ans qu'il travaille pour cette société au Canada—il en est maintenant le président—la filiale canadienne n'a pas obtenu un sou, l'an dernier, pour entreprendre de nouveaux investissements. C'était la première fois que cela se produisait. Le climat des affaires, et notamment le climat réglementaire de ce pays et de la province où cette société a son siège social, à savoir l'Ontario, constitue, selon lui, un facteur très important des décisions prises par la maison mère américaine—processus auquel il prend lui-même une part très active.

Si nous ne modifions pas notre comportement sur le plan fiscal et réglementaire, dans notre pays, de manière à favoriser les investissements, on n'investira pas chez nous et c'est nous qui en ferons les frais, pendant très longtemps.

Vous êtes manifestement tout à fait au courant de ces questions; c'est la raison pour laquelle votre sous-comité se réunit et tient ces audiences. Nous sommes ravis d'avoir cette occasion de vous parler. Votre initiative est tout à fait opportune. À certains égards, elle n'a cependant rien de nouveau, n'est-ce pas? Après tout, il y a quelques années, un comité parlementaire mixte d'étude des textes réglementaires a présenté un rapport sur le même sujet; il y a également eu la stratégie de réforme des règlements du gouvernement fondée sur les conclusions du groupe de travail Nielsen. On a récemment parlé de ces travaux dans le document du Conseil du Trésor sur la politique de réglementation. Ce sont là des

[*Texte*]

that problems exist, but somehow they continue to exist despite our recognition of them and our analyses of them. I want to emphasize that the damage caused by regulatory excess is, as I said earlier, very much heightened in the current, exceedingly difficult business environment that we face.

• 1030

We'd like to highlight just a few of the points that are in our written submission, which has been distributed to you, and mention a few examples to illustrate our areas of major concern. You're certainly welcome and invited to review the brief in detail when you're able, and we're certainly prepared and happy to answer any questions or provide any further information that we can this morning, or later if you prefer.

One of our key areas of concern is just the volume of regulation—regulatory overload, as we call it. The volume and complexity of regulation is increasing dramatically. As our brief mentions—I'll ask Jayson Myers to elaborate—looking at particular firms in the manufacturing business, there can be hundreds and hundreds of regulations that impact on their products and their processes, and this can be true even when you're talking about very simple products indeed. Jay, you might mention one in particular.

Mr. Jayson Myers (Chief Economist, Canadian Manufacturers' Association): We use the example of a loaf of bread that has to meet 13 product standards and then a number of other types of requirements of business practices, regulations affecting the market in which the company operates, the environment in which the company operates, and so on. I think, as Steve has pointed out, for something as simple as a loaf of bread, the costs of meeting the regulatory requirements themselves, especially in today's economic climate, are not being passed along in price increases. They're being swallowed by the company itself, and the higher cost of regulation is simply leading to job losses in today's economic circumstances.

Mr. Van Houten: So even with a simple product like a loaf of bread, the product itself can be subject to regulation as well as the manufacturing process, the distribution process, the marketing structure and, in fact, even at the point of sale, and these regulations don't just affect the manufacturer of the bread but of course its suppliers, its customers, and even retail consumers.

The costs associated with regulation are very considerable. They involve the cost of complying with the regulations, they involve the costs involved in the paperwork demonstrating compliance with regulations, in testing, inspections, and other processes that are frequently called for, and also the costs, which these days are very considerable, in keeping up with new regulations as they are implemented. Companies frequently have to devote the equivalent of entire

[*Traduction*]

manifestations importantes de reconnaissance de l'existence de problèmes; pourtant, malgré cela, et malgré toutes nos analyses, ces problèmes persistent. Je tiens à insister sur le fait que les préjudices causés par l'excès de réglementation sont, comme je l'ai déjà dit, considérablement accrus dans le contexte actuel, où il nous est extrêmement difficile de poursuivre nos activités commerciales.

Nous voudrions souligner quelques-uns des points de notre mémoire écrit, qui vous a déjà été remis, et vous donner quelques exemples qui illustrent les domaines les plus préoccupants. Nous vous encourageons à examiner ce mémoire en détail, lorsque vous en aurez la possibilité et nous serons très heureux de répondre à vos questions ou, dans la mesure du possible, de vous fournir de plus amples renseignements ce matin, ou plus tard, si vous le préférez.

Un des points qui nous préoccupent le plus est le volume de la réglementation lui-même—la surcharge réglementaire, comme nous l'appelons. Le volume et la complexité de tous ces règlements augmentent considérablement. Comme nous l'indiquons dans notre mémoire—je demanderai à Jayson Myers de vous donner plus de détails à ce sujet—dans le cas de certaines entreprises du secteur manufacturier, il y a parfois des centaines de règlements qui s'appliquent à leurs produits et à leurs procédés, même lorsqu'il s'agit de produits extrêmement simples. Jay, peut-être pourriez-vous nous en donner un exemple.

M. Jayson Myers (économiste en chef, Association des manufacturiers canadiens): Nous utilisons l'exemple d'une miche de pain qui doit satisfaire à 13 normes de produits ainsi qu'à un certain nombre d'autres exigences relatives aux pratiques commerciales, à des règlements concernant le marché dans lequel la société a ses activités, l'environnement dans lequel elle fonctionne, etc. Je crois, comme Steve l'a fait remarquer, que pour quelque chose d'aussi simple qu'un pain, les coûts proprement dits d'observation des règlements, en particulier dans le climat économique actuel, ne sont pas inclus dans les augmentations de prix. C'est l'entreprise qui les absorbe, si bien que l'augmentation des coûts créée par la réglementation est responsable de pertes d'emploi dans la conjoncture économique actuelle.

M. Van Houten: Donc, même lorsqu'il s'agit d'un produit aussi simple qu'un simple pain, le produit lui-même peut être assujetti à des règlements, tout comme le processus de fabrication et de distribution, le système de commercialisation, et même le point de vente, si bien que ces règlements ne touchent pas seulement celui qui produit le pain, mais naturellement aussi ses fournisseurs, ses clients et même les consommateurs, au niveau du détail.

Les coûts entraînés par la réglementation sont considérables: observation des règlements, paperasses à remplir pour montrer que ces règlements sont observés, tests, inspections et autres processus fréquemment requis, sans compter les coûts, aujourd'hui considérables, que représente le suivi des nouveaux règlements mis en oeuvre. Il est fréquent que des entreprises soient obligées d'avoir un employé dont l'unique activité est de se tenir au courant et

[*Text*]

heads in the head count of their organizations to deal with, be familiar with, and keep on top of the plethora of regulations that we face.

We think the volume of regulation in Canada very clearly impedes the flexibility that we require in our kinds of businesses in the current economy. I want to emphasize that in the current economy we don't really have the option of passing on these costs to our customers, especially our international customers.

I used to work in the automotive parts business. I was associated with that industry in Canada. It's extremely difficult for an auto parts manufacturer in Canada to go to General Motors, Ford, or Chrysler in Detroit and say, I'm going to increase the price that you guys pay for the parts because I have all kinds of complexities I have to deal with back at home. As a matter of fact, it works the other way. GM, Ford, and Chrysler—and this isn't exclusive to that industry but I just happen to know that industry well—inform their suppliers in Canada and elsewhere of the price reductions that they will be looking for and demanding, on a program basis, year after year after year.

The widget that yields $1 per unit this year fetches 97¢ next year, 93¢ the year after that, and 89¢ the year after that. Don't talk to the customer about inflation, regulations, or exchange rates because he's not interested. What he's interested in is paying what he's willing to pay. We have to devote and harness all our resources very, very effectively to be able to survive, much less prosper and thrive in that kind of environment.

• 1035

Another thing we need to bear in mind about the impact of regulation on manufacturing is that the nature of manufacturing is changing very, very dramatically. In fact, we expect to see more change in the way that manufacturing is conducted in this country, and in fact around the world, in the next handful of years than we have seen in the last fifty.

Static assembly lines are becoming a thing of the past. Standardized production is becoming a thing of the past. We have literally seen systems in place—not yet on a widespread basis, but they do exist—of factories that will be able to reconfigure themselves automatically, mechanically, driven by computer on a real-time basis to deal with changing customer requirements.

Coupled with that we have a new phenomenon, a relatively new phenomenon, increasingly widespread, of companies who have come together in groups to form alliances or joint ventures for a time and for a purpose. We call them "virtual organizations". A handful of companies can come together—you providing design, you providing assembly, you manufacturing the components, and you handling distribution—to do a project and then they disentangle themselves and go off their separate ways and do different things again with different partners in the future, in different sectors in the future for different customers in the future. This has a tremendous impact on the way

[*Translation*]

de s'occuper de la pléthore de règlements auxquels nous sommes confrontés.

À notre avis, le volume représenté par la réglementation au Canada est une très nette entrave à la souplesse de fonctionnement dont nous avons besoin dans nos entreprises, dans le contexte économique actuel. Je tiens à souligner que, dans celui-ci, il ne nous est pas vraiment possible de faire assumer ces coûts par nos clients, en particulier ceux de l'étranger.

Je travaillais autrefois dans le secteur des pièces pour véhicules automobiles au Canada. Il est extrêmement difficile pour un fabricant de pièces au Canada d'aller trouver General Motors, Ford ou Chrysler à Détroit et de leur dire, je vais augmenter le prix que vous payez pour ces pièces parce que chez moi, j'ai tout un tas de problèmes compliqués à résoudre. En fait, cela se fait dans l'autre sens. GM, Ford, et Chrysler—cela ne se passe d'ailleurs pas seulement dans cette industrie, mais il se fait que je la connais bien—informent leurs fournisseurs au Canada ou ailleurs des réductions de prix qu'ils ont l'intention d'appliquer, par programme, et cela se reproduit chaque année.

Le truc qui rapporte un dollar l'unité cette année, en rapportera 97c. l'an prochain, 93 l'année suivante, et 89 l'année d'après. Ne parlez pas d'inflation, de règlements, ou de taux de change au client; il s'en moque. Ce qui l'intéresse, c'est de payer le prix qu'il veut. Il faut que nous utilisions et gérions toutes nos ressources de manière extrêmement efficace pour réussir à survivre, sans même parler de prospérer et de faire des bénéfices dans un tel environnement.

Lorsque l'on parle des effets de la réglementation sur le secteur manufacturier, il faut également tenir compte du fait que la nature de celui-ci est en train de se transformer complètement. En fait, nous nous attendons à ce que les changements que connaîtra la fabrication dans notre pays et même dans le monde entier, soient plus profonds au cours des prochaines années, qu'ils ne l'ont été au cours des 50 années antérieures.

Les chaînes de montage statiques sont en train de disparaître; la production normalisée, aussi. Il existe maintenant des systèmes... ils ne sont pas encore très répandus, mais il y en a... qui permettent à des usines de se réorganiser automatiquement, mécaniquement, selon les directives données par un ordinateur fonctionnant en temps réel, ce qui leur permet de répondre à l'évolution des exigences de leurs clients.

À cela vient s'ajouter un phénomène relativement nouveau, et de plus en plus répandu, celui de sociétés qui se sont regroupées pour constituer des alliances ou des co-entreprises sur une base ponctuelle. C'est ce que nous appelons des «organisations virtuelles». Une poignée d'entreprises peuvent se grouper—l'une assurera la conception, la seconde le montage, la troisième la fabrication des composants, et la dernière, la distribution—pour réaliser un projet, après quoi, elles reprennent leur autonomie pour se lancer à d'autres activités avec des associés différents, dans des secteurs différents et pour des clients différents. Cela a eu d'énormes répercussions sur la manière dont les

[*Texte*]

organizations develop, on the kinds of work forces we need, on the kinds of skills we need, on the kinds of regulations we need because of the kind of flexibility that we absolutely have to have in order to thrive in that kind of environment.

In some respects, when we see not just regulations being implemented but indeed the organization of government structures being revisited, it seems to us that we are spending the 1990s getting ready to deal with the realities of the 1970s. That's just not good enough for Canada. We have to be getting ready now for the 21st century and the kinds of organizations and the kinds of dynamics that we are going to be experiencing at that point in time.

If I can come back to the cost of regulation, the many costs of regulations, I mentioned overload as creating administrative costs and creating costs associated with having to comply. The very significant problem for us, of course, is the complexity of the stream of regulations we face. Overlapping, divergent, sometimes conflicting regulatory requirements exist not only within departments but across government departments at one level of jurisdiction, across jurisdictions between provincial and federal, between provincial and provincial administrations, and of course, internationally between Canada and other countries.

The result again is overload. It is certainly confusion, and it's certainly added cost, and very frequently we believe it yields an ineffective and inefficient administration, all of which are costs that our economy and our member firms have to bear. Our customers aren't willing to pay for that kind of inefficiency. Again, Jay has some vivid and current examples that illustrate what we mean.

Mr. Myers: One example that stands out as far as divergent regulatory efforts within government departments are concerned has been ongoing debate about the varying requirements in the car industry of fuel efficiency and safety, and on the other hand requirements about emission standards. There have been three different departments or three different governing groups, bodies, working on that for a long time. The problem is that if you try to achieve all three requirements at one time, a company simply can't respond to those varying requirements without a very long lead-time investment in technologies that will allow them to achieve regulatory requirements over a period of time.

I think we are facing many examples like that of industries responding to divergent requirements, trying to handle them as best they can, doing so not only within a timeframe that is often very short but on limited resources. I think the example I have used in the car industry is a particularly good one.

• 1040

But jumping also to another example in the car industry of a lack of co-ordination between governmental organizations, regulatory bodies, and the industry itself, one of the examples that really stand out within the past couple

[*Traduction*]

organismes se développent, sur le genre de main-d'oeuvre et de compétences dont nous avons besoin, sur le genre de règlements qu'il nous faut, à cause de la souplesse de fonctionnement indispensable pour que nous puissions prospérer dans un tel environnement.

À certains égards, lorsque, non seulement de nouveaux règlements sont mis en oeuvre mais les structures gouvernementales elles-mêmes sont remaniées, nous avons l'impression que nous consacrons cette décennie à nous préparer pour les réalités des années 1970. Ce n'est pas suffisant, pour le Canada. Il faut que nous nous préparions dès maintenant pour le XXI^{e} siècle, pour le genre d'organisme et le type de dynamique auxquels nous serons alors exposés.

Permettez-moi de revenir sur les coûts fort nombreux des règlements; j'ai dit que la surcharge dans ce domaine créait des coûts administratifs ainsi que des coûts d'observation. Un des problèmes les plus importants pour nous, naturellement, est celui que présente la complexité du flot de règlements auxquels nous nous sommes confrontés. Ils comportent des exigences qui se chevauchent, sont divergentes et parfois contradictoires, et cela non seulement au sein des ministères mais pour l'ensemble de ceux-ci dans chaque ordre du gouvernement ainsi que dans les rapports entre administrations provinciales et fédérale et, naturellement, sur le plan international, entre le Canada et d'autres pays.

Cela crée donc une surcharge de règlements. Il est indiscutable que c'est une source de confusions et de coûts supplémentaires et, il est très fréquent, à notre avis, que leur administration est inefficace et inefficiente. Autant de coûts supplémentaires pour notre économie et les sociétés membres de notre association. Nos clients ne sont pas disposés à faire les frais de ce manque d'efficience. Jay va encore une fois vous donner des exemples récents et particulièrement frappants de cela.

M. Myers: Un des exemples les plus frappants de divergences entre les efforts de réglementation des divers ministères est celui qui nous est donné par le débat permanent sur les exigences différentes en ce qui concerne la consommation et la sécurité automobiles d'une part, et de l'autre, les exigences relatives aux normes d'émissions. Trois ministères ou organismes différents travaillent sur ces questions depuis longtemps déjà. Le problème tient au fait qu'il est impossible pour une société de satisfaire aux trois exigences en même temps sans investir, très longtemps à l'avance dans les technologies qui leur permettront de se conformer aux règlements.

Je crois que les exemples abondent le secteur industriel qui, pour répondre à des exigences divergentes, essaie de s'y conformer de son mieux, et ce, dans des délais souvent très brefs, et avec des ressources limitées. Je crois que l'exemple que je vous ai donné de l'industrie automobile est particulièrement bon.

Mais prenons un autre exemple, toujours dans l'industrie automobile, de manque de coordination entre les organismes gouvernementaux, les organismes de réglementation et l'industrie elle-même: l'un des exemples les plus frappants

[*Text*]

of years has been the requirements in fuel efficiency, the divergence of requirements between Canadian standards and U.S. standards and the attempt to bring the Canadian standard up to a California standard, which was not really applicable to the industry here in Canada, resulting in confusion and not only last-minute scrambling on the part of industry to present its case but also, as I remember, last-minute scrambling on the part of government to withdraw the regulations from the *Canada Gazette* before they were published. I think lack of co-ordination such as that really stands out and emphasizes the need from the very beginning, as regulations are developed, to base those on consultations with industry.

Mr. Van Houten: Phil has another point related to this subject, Mr. Chairman.

Mr. Nance: My example is a hospital in Camrose, Alberta. The municipality decided that the land mass was not to be used by the hospital for disposal, so the hospital spent $10 million to build an incinerator. Then the federal emissions regulations imposed themselves, and they were not allowed to operate the incinerator. So they were going to truck the hospital disposal products to Edmonton, where there's an incinerator that qualifies, but the Alberta provincial department of transport said, not on our highways, you don't.

That hospital's up-front cost is $10 million. I don't know how much more money they spent in going through this three-level—municipal, federal, and provincial—layer of regulation, but when hospitals start spending money like that under a capped budget, they come back to their suppliers and say, gee, we don't have as much money as we did last year, so your prices will be reduced by 10% this year.

It reinforces the auto case of the complexity of the interrelationships of various levels of regulations.

Mr. Van Houten: Those are micro-examples, if you will. But on a broader basis we've looked, for example, quite carefully at the patchwork of interprovincial barriers to trade in this country. Of course they aren't trade barriers in the sense of tariffs and such; we don't have that inside the country. But we do have regulation-driven barriers, procurement preferences and the like, which number in the hundreds and which by our reckoning cost the Canadian economy in the area of $6.5 billion a year in unnecessary waste and other costs. I ought to point out, of course, that a number of other analysts have looked at our analysis and concluded that if anything we're a little light in our assessment of the cost of those things.

Inconsistency of regulation is one part of the problem. Inconsistency of enforcement is another part of the problem, and it is all too frequently the case that we do ourselves and our own industries harm in this country by demanding

[*Translation*]

de ces deux dernières années est celui de l'écart entre les normes canadiennes et américaines en ce qui concerne la consommation, et l'effort déployé pour aligner la norme canadienne sur la norme californienne, qui n'était pourtant pas vraiment applicable à notre industrie au Canada. Cela a créé une situation très confuse et a obligé non seulement l'industrie à se précipiter à la dernière minute pour présenter ses arguments mais aussi, si je me souviens bien, le gouvernement a à en faire autant pour retirer les règlements de la *Gazette du Canada* avant qu'il ne soient publiés. Un tel manque de coordination frappe vraiment et souligne la nécessité, lors de l'élaboration de règlements, de fonder ceux-ci, dès le départ, sur des consultations avec l'industrie.

M. Van Houten: Phil a une autre remarque à faire à ce sujet, monsieur le président.

M. Nance: L'exemple que je vais vous donner est celui d'un hôpital à Camrose, en Alberta. La municipalité avait refusé à l'hôpital d'utiliser son territoire comme dépotoir. Si bien que l'établissement avait été obligé de dépenser 10 millions de dollars pour construire un incinérateur, mais, à cause du règlement fédéral en matière d'émissions, on lui avait interdit d'utiliser cet incinérateur. L'hôpital avait donc décidé de transporter ses déchets par camion à Edmonton, où se trouve un incinérateur réglementaire, et c'est alors que le ministère albertain des Transports lui avait dit: «Pas question d'utiliser nos routes».

L'hôpital avait donc déjà dépensé 10 millions de dollars en pure perte. Je ne sais pas combien cela lui a coûté en plus pour faire face aux trois niveaux de règlements—municipaux, fédéraux et provinciaux—mais lorsque des hôpitaux sont obligés de dépenser de telles sommes alors qu'il y a un plafond à leur budget, ils se retournent vers leurs fournisseurs et leur disent qu'étant donné qu'ils n'ont pas autant d'argent que l'année précédente, les prix qu'ils paieront seront réduits de 10 p. 100 cette année.

Voilà qui, avec l'exemple de l'industrie automobile, montre toute la complexité des rapports entre les divers niveaux de réglementation.

M. Van Houten: Ce sont là des micro-exemples, si vous voulez, mais sur un plan plus général, nous avons, par exemple, étudié avec soin la multiplicité des obstacles interprovinciaux au commerce dans notre pays. Bien entendu, il ne s'agit pas de barrières tarifaires. Cela n'existe pas chez nous. Mais nous avons des obstacles créés par des règlements, des préférences en matière d'achats, etc.; il y en a des centaines, et selon nos calculs, cela représente environ 6,5 milliards annuels de gaspillage et d'autres coûts inutiles pour l'économie canadienne. Je tiens à préciser qu'un certain nombre d'autres analystes ont examiné notre étude et ont conclu qu'en fait, nous avions légèrement sous-estimé ces coûts.

Le manque d'uniformité des règlements n'est qu'un des éléments du problème. Le manque d'uniformité de leur application en est un autre: il arrive trop fréquemment que nous nous portions préjudice, à nous-mêmes et à d'autres

[*Texte*]

performance requirements of Canadian firms that we don't demand of foreign firms who import products into this country for sale. It has a very significant impact on our competitive position. We're certainly not against stringent quality standards when they're restricted to quality-related issues. Unfortunately, however, they tend to stray from this area all too frequently, and Phil has something to say in that regard as well.

Mr. Nance: I have another example from the medical industry. We used to have three manufacturing facilities producing surgical and examination gloves. With the impact of the AIDS issue, there was a gearing up in the world to supply product. Asia was one of the areas that took advantage of this and started to supply a lot of low-quality product to Canada. Canadian manufacturers were trying to meet quality levels for performance of product, but publicly funded hospitals were not that interested in the quality because of their concern about pricing. The net result ended up in the Canadian firms not being able to maintain their manufacturing facilities. We now have three closed factories that will never open again, and in my mind it was because of a lack of agreement across Canada on where we're going to have our quality levels. Somewhere we need a consensus ability to establish a level-quality playing field between us and our offshore suppliers.

• 1045

Mr. Van Houten: One of the things we are involved in right now is an effort to work with the federal Department of Supply and Services to develop a stringent and comprehensive quality system for all its suppliers. The federal government is a pretty big customer. Supply and Services buys about $8 billion worth of stuff a year from Canadian firms. We would like to see a program put in place that would take all their suppliers to International Standards Organization 9002-level standards, those being the most stringent there are today. We are working with Supply and Services on a program to do that. We are hopeful we will have some success. We have not had a whole lot of success just yet.

We have talked about the impact of regulation, the cost of regulation. There is an issue about the methods for requiring performance to various standards. Regulation is only one way performance can be achieved. Another way is through voluntary compliance programs. That Supply and Services program will be a bit of a combination of both, as a matter of fact. But there have been instances where industry and government have been able to get together, recognize that voluntary compliance measures can be more efficient, more relevant, more flexible, and less costly and more updateable, if you will, more relevant to current and changing circumstances, than mandatory regulation, which is, as was mentioned in the course of the last presentation, sometimes difficult to undo.

[*Traduction*]

industries de ce pays, en exigeant des entreprises canadiennes, des niveaux de rendement supérieurs à ce que nous demandons aux sociétés étrangères qui importent des produits chez nous pour les vendre. Cela influe considérablement sur notre compétitivité. Nous ne sommes, certes pas, opposés à des normes de qualité rigoureuses lorsqu'elles s'appliquent uniquement à des questions liées à la qualité. Malheureusement, elles ont tendance à déborder ce cadre bien trop fréquemment, et Phil a aussi quelque chose à vous dire à cet égard.

M. Nance: Voici un autre exemple concernant l'industrie médicale. Auparavant, nous avions trois entreprises de fabrication de gants chirurgicaux et de gants d'examen. À cause du problème du sida, on s'est équipé dans le monde entier pour fournir ce produit. L'Asie a été l'une des régions qui ont en profité et qui ont commencé à inonder le Canada de produits de médiocre qualité. Les fabricants canadiens essayaient de satisfaire aux normes de qualité dans ce domaine, mais les hôpitaux financés par les pouvoirs publics étaient moins préoccupés par la qualité que par le prix. Cela a eu pour résultat que les sociétés canadiennes ont été obligées de fermer leurs usines. Nous en avons maintenant trois que nous ne rouvrirons jamais, et, à mon avis, c'est parce que l'on ne s'est pas mis d'accord sur des niveaux de qualité à respecter dans l'ensemble du Canada. Il est indispensable que l'on parvienne à un consensus afin de nous permettre d'affronter les fournisseurs étrangers à armes égales.

M. Van Houten: Nous nous efforçons actuellement, en collaboration avec le ministère fédéral des Approvisionnements et Services, d'élaborer un système de contrôle de la qualité rigoureux et complet pour tous ses fournisseurs. Après tout, le gouvernement fédéral est un gros client. Approvisionnements et Services achètent environ 8 milliards de dollars par an de produits canadiens. Nous aimerions que l'on mette en place un programme dans lequel tous ces fournisseurs s'aligneraient sur les normes 9002 de l'International Standards Organization, les plus rigoureuses qui soient. Nous travaillons avec Approvisionnements et Services pour mettre sur pied un tel programme. Nous espérons obtenir de bons résultats, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Nous avons parlé de l'effet des règlements et de leurs coûts. Un problème se pose au sujet des méthodes nécessaires pour obtenir l'observation de différentes normes. La réglementation n'est qu'un des moyens pour cela. Une autre formule consiste à utiliser les programmes d'observation volontaire. Ce programme d'Approvisionnements et Services combinera en fait les deux formules. Il y a eu des cas où l'industrie et le gouvernement ont réussi à se mettre d'accord et ont reconnu que des mesures d'observation volontaire peuvent être plus efficientes, plus pertinentes, plus souples, moins coûteuses et plus faciles à mettre à jour, en quelque sorte, mieux adaptées aux circonstances actuelles et à leur évolution, qu'une réglementation rigide qui, comme on l'a dit au cours de l'exposé précédent, est parfois difficile à remplacer.

[*Text*]

The WHMIS issue, Workplace Hazardous Material Information System, is an example, I think, of some of the good and perhaps some of the bad in this regard. Mr. Nance can elaborate on that.

Mr. Nance: I am only one of our 18 industry associations being represented by this brief, but in our forum meetings, which we try to do two or three times a year...my examples are not uncommon in a lot of other industries. I would like to reinforce that point. I have worked in the textile industry association, the carpet industry association, the plumbing industry, the heating industry, and now the medical device industry. The examples I am bringing to you are the ones most recent in my experience. I could cite you a lot of other examples in other industries as well.

The WHMIS issue is both good and bad. Regulation, if it is done properly, can be effective, can be efficient, can serve our social goals, and can serve our economic goals. But when we start making it very complex, with layers of regulatory activity and different approaches by different governments, we find it almost impossible to comply with.

The WHMIS example in the medical device industry took a focus on the diagnostics field. The objective was good. What they wanted was a way of providing good information to people who use chemicals that may or may not be hazardous. Unfortunately, they never did an impact analysis to understand whether or not this was the proper approach in the diagnostic field. When we had an independent third-party study done, the cost was so excessive even our own companies would not believe it. What was happening in a sense is that federally organized but separate provincial regulations, through departments of labour, in some respects, with hospitals—various buyers interpreting things as they thought they would be regulated—ended up in a morass of confusion.

I bring that example forward because that kind of regulation would literally have driven this particular industry right out of Canada. I do not want to belabour this point, because we have made this point before other committees here, and the record is on file for reading.

• 1050

The Chairman: Mr. Van Houten, do you have much more in the way of your presentation?

Mr. Van Houten: No, just a very few more minutes, and we can conclude and handle questions.

The Chairman: We'd like to get to some questions.

Mr. Van Houten: Perhaps I can summarize the balance of our presentation in this way. We think that it's critical that our approach, our strategy, in terms of designing and influencing regulation reflect economic realities, reflect the

[*Translation*]

La question du SIMDUT, le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail, est, à mon avis, un exemple des avantages et aussi peut-être, des inconvénients dans ce domaine. M. Nance pourra vous fournir plus de détail là-dessus.

M. Nance: Je ne représente qu'une des 18 associations industrielles co-signataires de ce mémoire, mais au cours des réunions de notre forum, que nous essayons de tenir deux ou trois fois par an... Les exemples que je vais vous donner se rencontrent aussi fréquemment dans beaucoup d'autres secteurs. Je tiens à le souligner. J'ai travaillé à l'association de l'industrie textile, à celle de l'industrie des tapis, celle de la plomberie, celle du chauffage, et maintenant j'appartiens à l'industrie des instruments médicaux. Les exemples que je vais vous donner sont ceux que j'ai rencontrés le plus récemment. Je pourrais aussi vous citer une foule d'autres cas dans d'autres secteurs.

La question du SIMDUT est à la fois bonne et mauvaise. Une réglementation bien conçue peut être efficace, efficiente; elle peut servir nos objectifs sociaux aussi bien qu'économiques. Mais lorsque nous commençons à la rendre très compliquée, avec plusieurs niveaux de réglementation et des méthodes différentes selon le gouvernement, on s'aperçoit que l'observation devient presque impossible.

L'exemple du SIMDUT, dans l'industrie des instruments médicaux, a attiré l'attention sur le domaine du diagnostic. L'objectif était bon. Il visait à fournir des informations utiles aux personnes qui utilisent des produits chimiques susceptibles d'être dangereux. Malheureusement, on n'a jamais procédé à une analyse d'impact pour déterminer si c'était la démarche appropriée dans le domaine du diagnostic. Lorsque nous avons fait effectuer une étude par une tierce partie indépendante, nous avons constaté que le coût était si excessif que même nos propres sociétés ne parvenaient pas à le croire. Ce qui se passait, en un sens, c'était que des règlements mis au point par les autorités fédérales mais distincts, selon les provinces, et administrés par les ministères du Travail, à certains égards avec la coopération des hôpitaux—tout cela représentant des acheteurs différents avec leur propre interprétation des règlements—ont abouti à une situation extrêmement confuse.

Je vous donne cet exemple parce que l'application de ce genre de règlements aurait littéralement chassé cette industrie du Canada. Je ne tiens pas à m'appesantir sur ce point, car nous l'avons fait valoir devant d'autres comités, comme vous pourrez le lire dans leurs procès-verbaux.

Le président: Monsieur Van Houten, avez-vous encore beaucoup de choses à dire dans votre exposé?

M. Van Houten: Non, encore quelques minutes et nous pourrons conclure et passer aux questions.

Le président: Nous aimerions en effet vous poser quelques questions.

M. Van Houten: Permettez-moi donc de résumer le reste de notre mémoire comme suit: Nous pensons qu'il est indispensable que notre démarche, notre stratégie, en ce qui concerne la conception et la modulation des règlements,

[*Texte*]

goal of attaining economic and industrial competitiveness, and that regulations must be a logical and necessary outcome of clearly stated policy objectives. Regulation for its own sake, regulation that becomes obsolete, is exactly the wrong thing to do.

We think it's critical that impact analysis of regulation be done much more thoroughly than we sense and believe is being done currently. There have been stabs at this from time to time. There was a regulatory reform strategy at the federal level, again resulting from the Nielsen task force, and it had some impact. Our understanding is that the number of regulations implemented, put into force, in the few years immediately following that task force report declined significantly. However, since then the regulatory affairs program seems to have fallen somewhat dormant. It has certainly suffered from a lack of resources, and we're back into the mind-set of unnecessary and excessive regulation.

No, we don't believe a new agency ought to be set up. We think there are existing agencies that could be revitalized with a view to assessing the impact of regulation.

In terms of the kinds of issues that need to be addressed in assessing whether regulation enhances or impedes competitiveness, we have some suggestions to make. The question was asked earlier of where we can begin to tackle the subject. We've distributed this folder—I hope each of you has it at your place—which includes a diskette that is working model of a competitiveness test for government action that we developed at the CMA. It's a 100-question program based on 10 categories. Here's what the 10 categories are: Will it help to add value to the economy? Will it encourage investment? Will it help to secure access to markets? Will it be efficient? Will it be effective? Can the private sector do it better? Does the regulation duplicate other measures or services? Is it non-discriminatory in application? Will it have a reasonable economic payback? Is it internationally competitive?

Our sense is that if the answers to those questions are yes, then we should go forward with the regulation. If the answers are no, then we should certainly not go forward with them, and indeed we should revoke existing regulations that fail that test. The 100 questions elaborate on those 10 categories and allow analysis to be done of any regulation or law or program or tax or other measure or initiative, existing or proposed.

I should tell you that along with the analytical capability of this program, it also generates suggested text that the user might incorporate in a letter to his or her favourite politician and a database in the back end of the program with the name, address, title, phone number and fax number of every federal and provincial elected politician in the country and hundreds of senior civil servants and media. So our job, our purpose here, is to dial up the heat on people such as you

[*Traduction*]

tienne compte de la réalité économique, de l'objectif de compétitivité économique et industrielle, et que les règlements soient le produit logique et nécessaire d'objectifs politiques clairement énoncés. La véritable erreur c'est d'établir des règlements pour le simple plaisir d'en avoir, des règlements qui deviennent obsolètes.

Nous estimons qu'il est indispensable que l'on effectue une analyse d'impact des règlements d'une manière beaucoup plus approfondie qu'elle ne nous paraît l'être actuellement. Il y a bien eu quelques tentatives dans ce sens, de temps à autre. Il y a eu une stratégie de réforme des règlements à l'échelon fédéral, inspirée par le groupe de travail Nielsen, qui a eu un certain effet. À notre connaissance, le nombre de règlements mis en oeuvre, au cours des années qui ont immédiatement suivi la présentation du rapport de ce groupe de travail, a sensiblement diminué. Depuis lors, le programme des affaires de réglementation semble être quelque peu mis en veilleuse. Il a certainement pâti d'un manque de ressources et nous nous retrouvons dans une atmosphère propice à une réglementation inutile et excessive.

Non, nous ne pensons pas qu'il faille créer un nouvel organisme. À notre avis, les organismes qui existent déjà pourraient se voir donner un nouveau mandat et être chargés d'évaluer l'impact des règlements.

Quant aux questions qu'il convient d'étudier afin de déterminer si la réglementation stimule ou entrave la compétitivité, nous avons quelques suggestions à faire. Quelqu'un a demandé tout à l'heure par où il faudrait commencer pour attaquer cette question. Nous avons distribué ce cartable—j'espère que chacun d'entre vous l'a devant lui—qui contient une disquette, modèle de travail d'un test de compétitivité que nous avons élaboré au CMA et que le gouvernement pourrait utiliser. C'est un programme de 100 questions fondé sur les 10 catégories suivantes: La mesure aidera-t-elle à augmenter la valeur de l'économie? Encouragera-t-elle les investissements? Aidera-t-elle à s'assurer l'accès aux marchés? Sera-t-elle efficiente? Sera-t-elle efficace? Le secteur privé peut-il mieux faire? La réglementation fait-elle double emploi avec d'autres mesures ou services? Son application a-t-elle un caractère non discriminatoire? Assurera-t-elle une rentabilité économique raisonnable? Est-elle concurrentielle sur le plan international?

À notre avis, si les réponses à ces questions sont affirmatives, nous devrions aller de l'avant avec le règlement. Si elles sont négatives, nous ne devrions certainement pas aller plus loin et devrions en fait révoquer les règlements qui échouent à ce test. Les 100 questions développent ces 10 catégories et permettent d'analyser n'importe quel règlement, loi, programme, taxe ou autre mesure ou initiative, existant ou proposé.

Je dois vous dire qu'outre la capacité d'analyse offerte par ce programme, celui-ci propose également un texte que l'utilisateur pourrait incorporer dans une lettre à son politicien favori et comporte une base de donnée comprenant le nom, l'adresse, le titre, le numéro de téléphone et le numéro de télécopieur de tous les politiciens fédéraux et provinciaux élus de notre pays ainsi que de centaines de fonctionnaires et de membres des médias. Notre tâche et

[*Text*]

and ensure that your actions and those of the civil servants who work with you are truly aimed at enhancing the competitiveness of the economy of this country.

If all Canadians use this kind of methodology, then at least they'll be thinking about the issues in a consistent and systematic way. We think that's a healthy thing. We'll certainly be using it in our analytical and lobbying work in the months ahead.

Thank you very much, Mr. Chairman. We'd be happy to handle your questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Van Houten. I look forward to receiving all these letters from all the people who receive this disk.

Mr. Van Houten: Good.

The Chairman: I look at the list of people who participated in your forum, which was provided to us, and it's two pages and a bit of companies. Yet we have been involved in these hearings since May. We have had numerous members of the association appear before us, and they have all said that they are consulted, reasonably consulted, and that they agree with the direction of the regulations, although they may not like the different enforcements across Canada. But in my opinion we haven't received a condemning statement from any of your members as to what's wrong with the regulatory process. And that is the problem.

• 1055

We set out trying to review the process, hopefully to make recommendations of change to improve the system, and I don't think we've been bombarded with a great deal of suggestions. In fact, one of your members was here last night saying that they agree they ought to have in some of the large processing plants 24 government inspectors, that it wasn't a problem to their industry. As someone who comes from a manufacturing background, I am at an absolute loss to understand this lack of representation against government regulation, which is exactly what I am hearing from you today but haven't heard from individual members.

Mr. Van Houten: I can't speak for the individuals who appeared before you and said other things. They didn't ask and don't need my permission in order to do that, particularly, of course, the individual companies that have no doubt made appearances before you.

What I can tell you is that this brief and our message are the consensus message of a group of nearly two dozen associations who by and large, and I guess I would have to say by my reckoning, very strongly feel that the regulatory environment in this country is much too complicated and much too costly.

Part of your comment, if I read it right, addressed the question of process. I would not want to make a condemning statement about process in terms of consultation. Frankly, in some instances we are consulted to death. There are not enough hours in the day to attend all the consultative processes to which we are invited.

[*Translation*]

notre objectif sont donc d'aiguillonner des gens tels que vous afin que vos actions et celles des fonctionnaires qui travaillent pour vous visent véritablement à accroître la compétitivité de l'économie canadienne.

Si tous les Canadiens utilisent ce genre de méthodologie, cela les amènera au moins à réfléchir aux problèmes d'une manière cohérente et systématique. Cela nous paraît très sain. Nous utiliserons certainement ce programme pour nos travaux d'analyse et nos activités de lobbying, au cours des prochains mois.

Je vous remercie, monsieur le président. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Van Houten. Je serai heureux de recevoir toutes les lettres que m'enverront les gens à qui cette disquette sera remise.

M. Van Houten: Bien.

Le président: La liste des personnes qui ont participé à votre forum, et qui nous a été fournie, représente un peu plus de deux pages de noms de sociétés. Nous tenons pourtant ces audiences depuis mai. Nous avons entendu de nombreux membres de l'association, qui nous ont tous dit qu'on les a suffisamment consultés, et qu'ils sont d'accord avec l'orientation donnée aux règlements, même s'ils n'apprécient pas les différentes méthodes d'application utilisées au Canada. Mais à mon avis, aucun membre de votre association n'a jamais condamné le processus de réglementation. Et c'est là le problème.

Nous avons entrepris un examen du processus en espérant pouvoir recommander des changements destinés à améliorer le système, et je ne crois pas que nous ayons jamais été bombardés de suggestions. En fait, un de vos membres, qui a comparu hier soir, nous a dit qu'il était d'accord pour que dans certaines des grandes usines de transformation il y ait 24 inspecteurs gouvernementaux et que cela ne posait pas de problème dans l'industrie à laquelle il appartient. Moi qui viens également du secteur manufacturier, je ne réussis pas du tout à comprendre pourquoi, à part vous aujourd'hui, aucun membre en particulier n'est intervenu pour présenter d'argument contre les règlements gouvernementaux.

M. Van Houten: Je ne peux parler au nom des personnes qui ont déjà comparu devant vous et qui ont dit d'autres choses. Ils ne m'ont pas demandé ma permission et n'en ont d'ailleurs pas besoin, en particulier, naturellement, les sociétés qui ont comparu devant vous.

Ce que je peux vous dire c'est que ce mémoire et notre message sont le fruit du consensus d'un groupe de près de deux douzaines d'associations qui, d'une façon générale, à mon avis aussi, sont absolument convaincues que la réglementation en vigueur dans ce pays est beaucoup trop compliquée et beaucoup trop coûteuse.

Si je vous ai bien compris, vos remarques avaient en partie trait au processus lui-même. Je ne tiens pas à condamner le processus de consultation. Franchement, il arrive parfois que nous soyons consultés jusqu'à épuisement. Il n'y a pas suffisamment d'heures dans la journée pour assister à toutes les consultations auxquelles nous sommes invités.

[*Texte*]

A person I know in another association recently made a count of Ontario provincial processes—I know it's not your jurisdiction, but it's a current illustration—that involved business and labour consultation. She counted 56 of them. There is just absolutely no way the association this person works for can possibly attend all of these meetings.

Consultation is a wonderful thing. Goodness knows, we need it. We are not asking you to take it away. I don't have a criticism to make about the consultative process. Others will disagree with me. I know Phil Nance thinks that consultation isn't always as prevalent as it needs to be in his industry. And there is the example that Jay mentioned in the auto industry of emission standards. We have major "left hand/right hand-itis" in different departments federally. More consultation up front might have fixed that.

What I am trying to get at primarily is not the process but the substance, the content. The costs associated with very, very complex regulation, for most companies in industry, are not affordable in the current environment or the one we perceive.

The Chairman: You referenced in your comment the ISO specs and their applications in manufacturing. We have tried to pursue that not only with the ISO concept in front of us but also with quality management systems. You referenced the automotive industry several times in your presentation. One of the problems they face is competition. Their competitors have quality management systems that have saved them a lot of money, and they are discovering they had best get with it. We have been asking the same question of our witnesses.

Would you see a situation where in fact you could get a certification from the government of Canada that says you are a quality management supplier, you meet the ISO specs if you are a producer, and therefore you are free of government inspectors every day in your operations because you have met these standards which we know will produce a product? Do you see that kind of system as working?

• 1100

Mr. Van Houten: I think that would be excellent. No doubt there are exceptions that would prove the rule, but in many, many instances I think that would be excellent. Something we mentioned in our brief and didn't have time to mention orally this morning is that that's a focus on performance rather than on technical regulation. We think it's far better to mandate the result rather than the process, rather than the particular steps. If we could achieve a system like that, that would be absolutely excellent. Time and time again that system has been proven to work and to save cost in industry.

[*Traduction*]

Une personne que je connais, et qui appartient à une autre association, a récemment fait le compte des dispositifs provinciaux—je sais que cela ne relève pas de votre compétence, mais c'est un exemple d'actualité—dont l'objet est la consultation d'entreprises et de travailleurs. Elle en a dénombré 56. Il est totalement exclu que l'association pour laquelle elle travaille puisse assister à toutes ces réunions.

La consultation est une très belle chose. Dieu sait que nous en avons besoin. Nous ne vous demandons pas de la supprimer. Je n'ai aucune critique à exprimer à l'égard du processus consultatif. D'autres ne seront pas d'accord avec moi. Je sais que Phil Nance estime que la consultation n'a pas toujours l'importance qu'elle devrait avoir dans son industrie. Il y a aussi l'exemple mentionné par Jay au sujet des normes d'émissions dans l'industrie automobile. Dans les ministères fédéraux, il est fréquent que la main gauche ne sache pas ce que fait la main droite. Plus de consultations au départ auraient réglé le problème.

Ce que je vise avant tout, ce n'est pas le processus mais la substance, le contenu. Pour la plupart des sociétés de l'industrie, les coûts liés à des règlements extrêmement complexes sont trop élevés, compte tenu de la conjoncture actuelle ou de la situation telle que nous la concevons.

Le président: Vous avez cité les normes ISO et leur application dans le secteur de la fabrication. Nous avons essayé de poursuivre la question non seulement en tenant compte de ces normes mais aussi des systèmes de gestion de la qualité. Vous avez mentionné l'industrie de l'automobile à plusieurs reprises, au cours de votre exposé. La concurrence est un des problèmes auxquels elle est confrontée. Ces concurrents ont des systèmes de gestion de la qualité qui leur ont permis d'économiser beaucoup d'argent, et elle s'aperçoit qu'elle ferait bien d'en faire autant. Nous avons posé la même question à nos témoins.

Pourriez-vous envisager que le gouvernement du Canada délivre un certificat attestant que vous êtes un fournisseur qui pratique la gestion de la qualité, ou un producteur qui observe les normes ISO, ce qui vous éviterait d'avoir constamment chez vous des inspecteurs du gouvernement puisque vous avez satisfait aux normes qui assurent la fourniture d'un produit valable? Pensez-vous qu'un tel système pourrait fonctionner?

M. Van Houten: Je crois que ce serait excellent. Il y a, certes, des exceptions qui confirment la règle, mais dans bien des cas, cela serait excellent. Au cours de notre exposé, nous n'avons pas mentionné un point qui figure dans notre mémoire: l'accent sur la réglementation du rendement plutôt que sur les règlements techniques. Nous estimons qu'il est de beaucoup préférable de mandater le résultat plutôt que le processus, plutôt que les diverses étapes de celui-ci. Si nous pouvions établir ce genre de système, ce serait parfait. Il a maintes fois fait la preuve de son efficacité dans l'industrie, à laquelle il a permis de réaliser des économies.

[*Text*]

Mr. Nance: I might just reinforce that a little, but also make a comment, that you can't implant a quality management system without having some regulatory observation. I would use a term such as "surveillance system". That is required when you're into quality management systems, and it replaces a lot of very high-cost certification activities.

But these systems have to be based on a good standards system. While we talk about gearing up to do these things, the federal government is gearing down its support of the international systems, through inadequate funding of the Standards Council of Canada, inadequate funding of the research activities we need to undertake to participate in international forums, and things like that. I find in our industry it's out of balance. The government is trying to put up one system while it pushes down the ability and the processes we need to pull it off.

Mrs. Marleau: I listened to you very carefully, and as you spoke I realized you brought out a lot of the dilemmas we as government people face. That is, how can you be competitive on the international market when the people we represent here are demanding higher-quality standards, better environmental protection as a developed nation, whereas your competition is coming from a developing nation, where these same standards are not being enforced, or at least not at the level they are here? It is a serious dilemma, because how do we in all conscience not insist on better standards, when we know the result is far better for the people of the world; versus you, who are trying to earn a living and create jobs and at the same time make a profit, to remain in business?

How do we marry these two dilemmas? That's really the function of government. It's a very, very difficult dilemma we face in the developed countries. You talk about companies being offered "come to my jurisdiction and we won't be quite as strict and maybe you'll be able to make a bigger profit, because the standards aren't as high or the environmental regulations aren't as high" and so on. There are a number of things. How do you respond to this kind of thing?

Mr. Van Houten: You raise a very important point, a very valid issue; no question. First of all, competitiveness is a very long equation. It's not just the hourly price of labour. It's not just environmental standards. It's not just social programs and the cost and benefits associated with those. It's all those things and many, many more.

But the essence of strategy is choice. It seems to me in Canada we haven't recognized that we have to make choices. If we want to have the world's most stringent environmental standards, that's fine. We compete, though, against countries that don't have those. If we want to have high wages and rich social programs, that's fine. We compete against countries that don't have those things. If those other countries bring advantages to the table in those areas in terms of their

[*Translation*]

M. Nance: Permettez-moi d'ajouter une remarque à ce sujet. Il est impossible d'implanter un système de gestion de la qualité sans une certaine observation des règlements. Le terme que j'utiliserais volontiers serait celui de «système de surveillance». Il est indispensable lorsqu'on utilise un système de gestion de la qualité; d'autre part, il permet de remplacer une foule d'activités d'homologation qui sont extrêmement coûteuses.

Mais tous ces systèmes doivent être fondés sur un bon système de normes. Alors que nous parlons d'intensifier nos efforts dans ce sens, le gouvernement fédéral réduit son soutien aux systèmes internationaux, en octroyant des fonds insuffisants au Conseil des normes du Canada, aux activités de recherche qu'il nous est indispensable d'entreprendre pour participer aux forums internationaux, et à d'autres activités du même genre. Je trouve que, dans notre industrie, il y a un manque d'équilibre. Le gouvernement est en train d'essayer d'instaurer un système tout en réduisant les capacités et les processus dont nous avons besoin pour cela.

Mme Marleau: Je vous ai écouté très attentivement. Et pendant que vous parliez, je me suis rendu compte que vous mettiez le doigt sur un grand nombre de dilemmes auxquels nous sommes confrontés au gouvernement. À savoir, comment être concurrentiels sur le marché international lorsque les personnes que nous représentons ici réclament des normes de qualité plus rigoureuses, une meilleure protection de l'environnement comme l'exige une nation industrialisée, alors que votre concurrence vient d'une nation en développement, où ces mêmes normes ne sont pas appliquées ou, du moins, ne sont pas aussi rigoureuses? Le dilemme est grave, car comment pouvons-nous, en notre âme et conscience, ne pas réclamer les normes, lorsque nous savons qu'elles permettront d'obtenir des résultats bien meilleurs pour les habitants de cette planète, alors que de votre côté, vous tentez de gagner votre vie et de créer des emplois tout en essayant de réaliser un profit pour continuer à pouvoir fonctionner?

Comment concilier les deux? C'est vraiment là la fonction du gouvernement. Dans les pays industrialisés, nous nous trouvons devant un dilemme extrêmement difficile. Vous avez parlé de sociétés à qui on dit: «Venez chez nous; nous ne nous montrerons pas tout à fait aussi stricts et peut-être que vous pourrez réaliser des profits plus importants, parce que les normes ou les règlements en matière d'environnement ne sont pas aussi rigoureu», etc. Comment réagir dans de tels cas?

M. Van Houten: Vous soulevez indiscutablement là un argument extrêmement important et valable. Il faut, avant tout, se souvenir que la compétitivité représente une très longue équation à résoudre. Il ne s'agit pas simplement du coût horaire de la main-d'oeuvre ni des normes environnementales; il ne s'agit pas simplement des programmes sociaux et des coûts et avantages liés à ceux-ci. C'est tout cela ensemble, avec une foule d'autres éléments.

Mais l'essence de la stratégie est le choix. Il me semble qu'au Canada, nous n'avons pas encore compris qu'il faut faire des choix. Si nous voulons avoir les normes environnementales les plus rigoureuses au monde, parfait. N'oublions cependant pas que nous affrontons la concurrence de pays qui n'ont pas les mêmes normes. Si nous voulons avoir des salaires élevés et des programmes sociaux généreux, parfait. Nous affrontons la concurrence de pays qui n'en ont

[*Texte*]

competitiveness and we choose not to bring those things—and that can be a very appropriate and proper choice for us to make—we need to recognize we have to bring something else to the table that represents our competitive advantage. We focus an awful lot in this country, it seems to me, on defining the parameters that we insist on implementing ourselves as we go outward to compete internationally. But there are a whole lot of variables that we will not be able to turn into parameters. You can turn some of them into parameters, but not all of them.

• 1105

If we are going to have a higher price of labour, I guess we had better have higher quality. I guess we had better have higher productivity. I guess maybe we need more flexible labour. Maybe we need better training, higher skill levels, those kinds of things. Let's focus on both sides of that coin. Let's not say, oh, well, we are not messing with that $2-an-hour labour stuff. Let's figure out how to convert the other side of it into an advantage for us.

It is the same thing with any other issue that you might identify. There is always a plus side and a minus side. We only do a good job in this country, it seems to me, of saying, well, we are not going to suffer the minus side. All right, what are the other items that are going to be pluses for us? Let's work on getting those things right.

I think streamlining our regulatory system would be something we could convert into a plus.

Mrs. Marleau: Obviously we need to do something between the different jurisdictions. How do we at this level go into the provincial levels, the municipal levels, and make it a level playing field? During the Charlottetown accord, we could not get the provinces to agree to bring down economic barriers—

Mr. Van Houten: I know.

Mrs. Marleau: —in any substantive way and so the will of the people—

Mr. Van Houten: That is a very disappointing thing to us. That is a shamefully backward kind of approach in our estimation. It is antithetical to the realities of today and the future. It is a terrible thing. We are sending this to the provincial jurisdictions as well.

Mrs. Marleau: At the same time, in part of your presentation, you mention the fact that we are allowing the import of goods that are not subjected to the same kind of regulatory process or quality controls that we make you people impose on yourselves.

Mr. Myers: If I could emphasize three of the principles that we have outlined, then I think we could at least touch on the problem you have raised, which is really a significant problem.

[*Traduction*]

pas. Si ces autres pays offrent certains avantages sur le plan de la compétitivité, avantages dont nous avons décidé de ne pas nous prévaloir—ce qui, pour nous, peut être un choix tout à fait approprié—il faut également bien comprendre qu'il faut que nous apportions quelque chose au débat, qui représente notre avantage sur le plan de la compétitivé. Il me semble que, dans notre pays, nous insistons vraiment beaucoup sur la définition de paramètres que nous insistons pour mettre en oeuvre nous-mêmes quand nous voulons faire face à la concurrence internationale. Il y a cependant énormément de variables que nous ne pouvons pas transformer en paramètres. On peut le faire pour certaines, mais pas pour toutes.

Si le prix de la main-d'oeuvre est plus élevé, je pense que nous devrions améliorer aussi la qualité. Nous devrions, je crois, avoir une productivité plus élevée et également plus de souplesse du côté de la main-d'oeuvre. Nous avons peut-être besoin d'une meilleure formation, de niveaux de compétences plus élevées, etc. Insistons sur les deux aspects de cette question. Ne disons pas, oh, tant pis, ne nous mêlons pas de cette question de la main-d'oeuvre à 2$ de l'heure. Voyons comment nous pouvons tirer un avantage de cela.

Il en va de même pour toute autre question que l'on pourrait signaler. Il y a toujours un côté positif et un côté négatif. Il me semble que la seule chose que nous sachions faire dans notre pays, c'est dire que nous ne voulons pas subir les répercussions négatives. Très bien, alors quels sont les autres points qui seront positifs pour nous? Essayons de faire en sorte que les choses se mettent bien en place.

Je pense qu'une simplification de notre système de réglementation pourrait s'avérer quelque chose de positif.

Mme Marleau: Nous devons de toute évidence faire quelque chose entre les différentes juridictions. Comment peut-on à notre niveau intervenir au niveau des provinces ou des municipalités pour que les règles soient sur un même pied? Dans l'accord de Charlottetown, nous n'avons pas pu obtenir des provinces qu'elles acceptent de supprimer des barrières économiques...

M. Van Houten: Je sais.

Mme Marleau: ...de façon importante et c'est ainsi que la volonté populaire...

M. Van Houten: C'est très décevant pour nous. Cela nous paraît quelque chose de très rétrograde. Cela va à l'encontre des réalités actuelles et de l'avenir. C'est quelque chose de terrible. Nous envoyons cela aussi aux organismes provinciaux.

Mme Marleau: En même temps, dans une partie de votre exposé, vous signalez que nous autorisons l'importation de marchandises qui ne sont pas assujetties à la même réglementation ou aux mêmes contrôles de la qualité que nous vous forçons à vous imposer à vous-mêmes.

M. Myers: Je pourrais souligner trois des principes que nous avons présentés et nous pourrons alors au moins aborder le problème que vous avez soulevé, qui est très important.

[*Text*]

One is national treatment and enforcement. We talk about national treatment internationally, but we fail in treating our own companies as we treat other international competitors when it comes to the enforcement problem. That is a major issue. If we cannot enforce effectively, then do not enforce.

Second, we should be working towards some form of national consensus. This should be done by harmonizing not only regulations but also the entire framework of public policy, including fiscal policy. There are all too many examples of where federal and provincial jurisdictions overlap and where the emphasis is divergent. What has happened in the national packaging protocol is a good example. Even with some consensus about packaging, provincial jurisdictions have gone off on their own and implemented other standards.

Mr. Van Houten has mentioned the third area, moving on to performance standards that look across the entire area of industry or a much wider view of how regulations affect the economy, what companies are doing and what is going on in society as a whole. All too often we do seem to concentrate on specific technical requirements without looking much more broadly beyond that.

Mrs. Marleau: Are you saying that we tend to react too quickly to a specific incident rather than looking at the overall picture?

Mr. Myers: Well, that's right, and maybe fibreglass is a good example of that. Our Canadian fibreglass producers face much more stringent standards when it comes to insulation. The whole idea behind those technical standards in fibreglass production is to provide insulation. Why not allow the fibreglass producers to produce their fibreglass to meet any requirement they want? But the regulation perhaps should be a performance requirement built into a building code, that houses in Canada should meet a certain level of insulation. That would allow Canadian fibreglass producers to sell a high-quality fibreglass to Canadian companies or Canadian construction firms, and to sell a quality of fibreglass into the U.S. that meets U.S. construction standards, which are very different from here in Canada.

• 1110

Mr. Nance: I'd like to take that question back to our forum for a broader examination by a larger base of industry, because your question is very germane to the concern that we have.

One thought does strike me. In a company, when you develop a new product, you spend a lot of time and effort on the marketing of it. By marketing I mean explaining it to the people who would benefit by its use, and getting understanding of the value of it in people's lives. It may be necessary for the federal government to take a "marketing approach" to the country of Canada in a conceptual way, that economically we have to be centralized because we're dealing in a world of centralized economies, and also the concept of decentralizing in our social areas so that people across Canada have their personal needs in a cultural way served in a very direct manner. If the federal government can

[*Translation*]

Il y a d'abord le traitement et la mise en oeuvre au niveau national. Nous parlons du traitement national au niveau international, mais nous ne traitons pas nos propres entreprises comme leurs concurrents internationaux pour ce qui a trait à l'application des règlements. C'est un problème très important. Si nous ne pouvons pas appliquer correctement les règlements, ne les appliquons pas.

Deuxièmement, nous devrions essayer d'établir un certain consensus national. Cela pourrait se faire en harmonisant non seulement les règlements, mais également l'ensemble du cadre de la politique publique, y compris la politique budgétaire. Il y a beaucoup trop d'exemples de chevauchement entre les juridictions fédérales et provinciales avec l'accent mis sur des éléments différents. On le voit bien dans le protocole national sur l'emballage. Il y avait un certain consensus sur cette question, mais les juridictions provinciales ont pris l'initiative de mettre en oeuvre d'autres normes.

M. Van Houten a mentionné la troisième question, l'adoption de normes fonctionnelles prenant en compte un secteur industriel dans son ensemble ou ayant une perspective plus vaste sur les conséquences économiques des règlements, sur la situation des entreprises et ce qui se passe dans la société en général. Il semble que nous mettions trop souvent l'accent sur des exigences techniques précises sans voir au-delà de cela.

Mme Marleau: Voulez-vous dire que nous avons tendance à réagir trop rapidement face à un incident donné au lieu de voir les choses dans leur ensemble?

M. Myers: C'est cela, en effet: l'exemple de la fibre de verre le montre sans doute bien. Les fabricants canadiens de fibre de verre ont à faire face à des normes beaucoup plus strictes en matière d'isolation. En fait, ces normes techniques portent sur l'isolation. Pourquoi ne pas autoriser les producteurs de fibre de verre à satisfaire aux exigences de leur choix? Dans la réglementation, on pourrait peut-être exiger certains critères de résultats intégrés dans un code du bâtiment et les maisons au Canada devraient atteindre un niveau donné d'isolation. Cela permettrait aux fabricants canadiens de vendre de la fibre de verre de grande qualité aux entreprises ou aux constructeurs du Canada et de vendre aux États-Unis, de la fibre de verre répondant aux normes de ce pays, qui sont très différentes de celles du Canada.

M. Nance: Je voudrais soumettre cette question à notre groupe pour qu'elle soit étudiée plus en profondeur par plus de représentants de notre secteur, car elle est très proche de ce qui nous préoccupe.

Il y a quelque chose qui me frappe. Dans une entreprise, quand on met au point un nouveau produit, on consacre beaucoup de temps et d'efforts à sa commercialisation. Je veux dire qu'on le présente à ceux à qui il pourrait être utile et on montre aux gens combien il pourrait leur faciliter les choses. Le gouvernement fédéral devrait peut-être, conceptuellement parlant, adopter cette attitude vis-à-vis du Canada, expliquer que notre économie doit être centralisée parce que c'est ce qui se passe dans le reste du monde en expliquant également la notion de décentralisation dans le domaine social afin que les besoins culturels de la population soient satisfaits de façon très directe. Si le gouvernement

[*Texte*]

promote this idea with the provinces, I think we could get a buy-in by provincial governments and agencies to understand the need for a centralized approach to economic development. We can't do it any other way.

Mr. Sobeski: Dealing with this disk, your presentation had two points that made an impact, that this applies not only to regulations but also to legislation. If you bring in the 10 partners, sit down with them, and British Columbia and Ontario are promoting labour legislation, if I'm from Alberta, Manitoba, or Quebec, I'll be saying to those provinces, go ahead with it because they're going to help my competitiveness. I don't know the umbrella person who says, wait a minute, now, don't you understand that you're doing these things?

The most interesting thing is that it applies not just to regulations. We've seen protests now about the labour legislation on both sides in British Columbia and Ontario, but when it comes to regulations, I don't have constituents beating down my door complaining about regulations. The only number they ever see is this $6.5 billion cost of regulations. If I were to give them the example of 13 regulations governing a slice of bread, I guess they would ask if we eliminated all those 13 regulations how much the price of bread would fall. That's the first concern.

Where's the public pressure on the politicians? Part of it is coming from the special interest groups on your side of the agenda, but there's no great public outrage about regulations. When I go back home and say that I'm in Ottawa dealing with the subcommittee on regulations, I have to explain what it is.

How do you create that change in attitude that says to the politicians we have to change regulations just like automobile emissions? When we talk about automobile emissions, that didn't come about because of the politicians saying we have to do something. It was because of environmental groups, etc., putting public pressure on the politicians to bring in emission controls. That moved the politicians. But I don't sense it in the other areas.

Mr. Van Houten: That's a very good point. My sense is that a lot of Canadians probably don't know the difference between a statute and a regulation. All they know is the service they get when they go to a government office, or the size of their tax bill, or the price they pay for goods and services that they buy, or the taxes they pay on a package of cigarettes. I don't smoke, but I guess they're pretty darn high. How much of that is embedded in the Excise Tax Act and how much is "the Minister may"... And there are enabling regulations. I don't know. I suspect a significant amount.

[*Traduction*]

fédéral peut faire valoir cette idée auprès des provinces, je pense que celles-ci et leurs organismes seraient susceptibles de comprendre la nécessité d'une centralisation en matière de développement économique. Il n'y a pas d'autre solution.

M. Sobeski: Pour ce qui est de la disquette, vous avez dit deux choses qui m'ont impressionné, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas seulement de réglementation, mais également de législation. Si vous réunissez les dix partenaires et discutez avec eux, quand la Colombie-Britannique et l'Ontario renforcent la législation sur le travail, si je suis de l'Alberta, du Manitoba ou du Québec, je dirai à ces provinces, allez-y, parce que cela va améliorer ma compétitivité. Je ne vois personne au-dessus de cela pour dire «attendez un instant, ne vous rendez-vous pas compte de ce que vous faites».

Le plus intéressant c'est que cela ne s'applique pas seulement à la réglementation. Des gens de tous bords protestent maintenant en Colombie-Britannique et en Ontario contre cette législation, alors que, pour ce qui est de la réglementation, il n'y a pas beaucoup d'électeurs qui viennent se plaindre à ce sujet. Le seul chiffre qu'ils voient est celui de 6,5 milliards de dollars, le coût de la réglementation. Si je leur citais l'exemple des 13 règlements régissant une tranche de pain, ils me demanderaient sans doute de combien baisserait le prix du pain si nous éliminions ces 13 règlements.

Quelles pressions le public exerce-t-il sur les politiciens? Certaines viennent des groupes d'intérêts particuliers de votre bord, mais la réglementation ne suscite pas une grande indignation publique. Lorsque je rentre chez moi et que je dis que, à Ottawa, je m'occupe du Sous-comité de la réglementation, je dois expliquer de quoi il s'agit.

Comment peut-on modifier l'attitude consistant à dire aux politiciens qu'il faut modifier la réglementation comme pour les gaz d'échappement des automobiles? Dans ce domaine, ce n'est pas les politiciens qui ont dit au départ qu'il fallait faire quelque chose, ce sont les groupes écologistes, etc., qui ont fait pression sur les politiciens pour qu'ils prennent des mesures. Cela les a fait agir. Mais je ne constate pas cela dans d'autres domaines.

M. Van Houten: C'est très juste. Je pense que beaucoup de Canadiens ne connaissent sans doute pas la différence entre un statut et un règlement. Tout ce qu'ils savent, c'est le service qu'ils reçoivent lorsqu'ils s'adressent à un bureau gouvernemental ou ce qu'ils doivent payer en impôts, ou ce que coûtent les biens et services qu'ils achètent ou les taxes qu'ils paient pour un paquet de cigarettes. Je ne fume pas, mais je pense qu'elles sont vraiment très élevées. Quelle est la part de cela qui est régie par la Loi sur la taxe d'accise et quelle est la part laissée à la discrétion du ministre... Et il y a les règlements d'habilitation. Je ne sais pas. J'imagine qu'il y en a beaucoup.

[*Text*]

• 1115

I think to Canadians generally it probably doesn't make a whole heck of a lot of difference whether it's a law, a regulation, a tax, a program, a service or what the heck it is. What they want is responsiveness; what they want is high-quality services at low price; what they want is a tax bill that seems fair for the services they are getting, and I think that analysis is quite right.

I don't know that the point or the purpose is to heighten awareness among Canadians of the impact of regulation per se, but rather to heighten the awareness and the responsiveness of the people who are enacting regulations and working with regulations of the impact of those regulations, laws, taxes, the whole gamut, on our ability to function competitively and to provide top-quality goods and services at reasonable cost. That's what people care about, I think.

Mr. Sobeski: In your brief, or on the disk, there are ten suggestions that we go through. At the bottom of page 5 it said:

> Where regulations in Canada do diverge from those in effect in other countries, they should differ only because they are designed to achieve specific public policy objectives.

I guess before I can answer these ten questions at the top I have to put: What is the specific public policy objective?

How do you put that together? Again I'll go back to labour legislation. We have clearly two divergent views on that. How do you establish what the specific public policy is? Maybe the specific public policy is high wages. Then of course you have said also, if you want high wages, fine, how are you going to tie in training, promotability, promoting on merit and all those sort of things? I guess that is the question I have.

I like these ten. Many of them are very good. Can the private sector do it better? I kind of like self-regulation. I don't know why it's automatic that government always has to be the regulator. What's the overriding question? Who establishes the public policy?

Mr. Van Houten: I don't mean to be glib. I guess you do in the sense that you are one of the legislators of this country who cast votes in the House of Commons that result in laws being passed. At this level, in terms of running through this kind of analysis, the user does. The user gets to decide whether the impact on efficiency is strongly positive, slightly positive, strongly negative, etc. That too is as it should be.

I guess I am not able to provide you with a magic recipe that tells you the answer. I can only look at examples of regulations where they diverge, let's say, from United States regulations, thinking about the auto emissions example that Jay mentioned earlier, where the cost associated with a pretty darn small difference in the design of the regulation was huge.

By my estimation, and I think the estimation of a whole lot of other people, including the regulators who turned the decision around, the game wasn't worth the candle. What we are trying to get at with this test is to get people to decide for themselves what's the gain, what's the price-tag associated with it. Is it worthwhile?

[*Translation*]

Je pense que, en général, pour les Canadiens, peu importe qu'il s'agisse d'une loi, d'un règlement, d'une taxe, d'un programme, d'un service ou de Dieu sait quoi. Ce qu'ils veulent, c'est quelque chose d'adapté aux besoins, ce sont des services de haute qualité mais bon marché, c'est payer des impôts paraissant équitables par rapport aux services qu'ils reçoivent en retour; je pense que cette analyse est tout à fait juste.

Je ne pense pas que l'on veuille sensibiliser davantage les Canadiens à l'impact des règlements en tant que tels, mais plutôt faire en sorte que les gens qui appliquent ou utilisent des règlements, soient plus conscients, et tiennent plus compte des répercussions de ces règlements, lois, taxes, etc., pour ce qui est de notre capacité à faire face à la concurrence et à fournir des biens et des services de haute qualité à un prix raisonnable. Voilà, je crois, ce que les gens jugent important.

M. Sobeski: Dans votre mémoire, ou sur la disquette, vous présentez des suggestions, notamment, au bas de la page 5 :

> Lorsque des règlements au Canada sont différents de ceux qui sont en vigueur dans d'autres pays, cela ne devrait être que parce qu'ils sont conçus pour atteindre certains objectifs politiques précis.

Je pense qu'avant de pouvoir répondre à ces dix questions, je dois demander ce qu'est cet objectif politique précis.

Comment fait-on cela? Je vais revenir à l'exemple de la législation sur le travail. Il y a de toute évidence deux points de vue opposés à ce sujet. Comment déterminer l'objectif politique précis? Il peut s'agir d'un salaire élevé. Mais bien sûr, il faut alors dire que si l'on veut des salaires élevés, très bien, mais il faut tenir compte de la formation, des critères de promotion, de la promotion au mérite, etc. Voilà ma question là-dessus.

Ces dix questions me plaisent. Beaucoup sont très bonnes. Le secteur privé peut-il faire mieux? J'aime assez l'autoréglementation. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement devrait toujours automatiquement s'occuper de la réglementation. Quelle est la question principale? Qui détermine la politique à suivre?

M. Van Houten: Tout simplement, je pense que c'est vous, puisque vous êtes un des législateurs de notre pays, participant aux votes de la Chambre des communes qui entraînent l'adoption des lois. De ce point de vue, si l'on applique cette sorte d'analyse, c'est l'utilisateur qui décide si l'impact sur l'efficacité est fortement positif, légèrement positif, fortement négatif, etc. C'est tout à fait normal.

Je ne peux sans doute pas vous offrir une recette magique qui marche à tout coup. Je peux seulement examiner des exemples de règlements qui sont différents, par exemple, de ceux des États-Unis; c'est notamment le cas des gaz d'échappement dont Jay a parlé tout à l'heure; une simple différence de détail entre ces règlements a entraîné des coûts énormes.

De mon point de vue, et de celui de beaucoup d'autres gens, y compris des responsables de ce règlement qui l'ont ensuite modifié, le jeu n'en valait pas la chandelle. Avec ce test, nous essayons de faire en sorte que les gens puissent juger eux-mêmes ce qu'un règlement apporte, ce qu'il coûte. Est-ce que cela en vaut la peine?

[*Texte*]

Mr. Sobeski: I will ask one final question, then, because I was in the human resources industry beforehand. You could use attitude studies and apply it across a whole bunch of industries. Of course you are representing aerospace, distillers, pharmaceutical, building. Does every member of your manufacturing industry buy into this as being generic, that indeed you can apply this one set of standards across 21 divergent industries?

Mr. Van Houten: And more. The intention was to make this as generic as possible, as being as widely useful as possible. We have not only tested it with people in the manufacturing industry, but we have tested it with people in service businesses, with bankers, with members of the public attending trade shows and the like, to get it to a point where we think it has very broad application.

• 1120

Mr. Sobeski: Finally, when do the consumers get involved? Are they involved with the process, or are the consumers finally involved at the end, when they make their final purchase?

Mr. Van Houten: As far as this is concerned?

Mr. Sobeski: Yes. Is there any public input, or is it basically saying, as a manufacturer I'm responsible for producing high-quality goods, and my bottom line is if the market buys them, I know I'm successful, and if the market doesn't buy them, then I'm not successful and I have to change my product.

Mr. Van Houten: Primarily the latter, I think, but we certainly have tested and refined the questions here, based on input we've had from individual citizens, the public in attendance at trade shows and conventions and things of this sort. Now, they have a tendency to be business people. That's who tends to visit functions and events of that sort. But the idea was to make it relevant at the individual level as much as we possibly could. But it asked questions that have to do with competitiveness, which is certainly a priority that's very high on our list.

The Chairman: I'd like to follow up on a couple of points. Is this the whole package?

Mr. Van Houten: No, that's a working model.

The Chairman: This is like a teaser.

Mr. Van Houten: Exactly right.

The Chairman: And if we want the real thing—

Mr. Van Houten: It's $79.99, plus GST.

The Chairman: Are you going to provide one to the committee, or should we buy one from you?

Mr. Van Houten: No, you're going to buy one.

The Chairman: If we buy one from you and we run the whole program and say, okay, this is what we believe should be the test for all regulations in Canada, would—

Mr. Van Houten: We'd be delighted if you thought those questions were all the right ones for your purposes. We think they're highly relevant ones. We think they're good ones.

[*Traduction*]

M. Sobeski: Je vais maintenant poser une dernière question parce que j'ai travaillé autrefois dans le secteur des ressources humaines. On pourrait utiliser des études d'attitude et les appliquer à toute une série de secteurs industriels. Bien sûr, vous représentez l'industrie aérospatiale, les distillateurs, l'industrie pharmaceutique, l'industrie de la construction. Est-ce que tous les membres de votre secteur considèrent que cela est valable de façon générale, qu'on peut vraiment appliquer une seule série de normes à 21 secteurs industriels différents?

M. Van Houten: Et plus encore. Nous voulions que cela soit aussi général que possible, que son utilité soit la plus large possible. Nous ne l'avons pas seulement testée dans l'industrie manufacturière mais également avec des gens travaillant dans les services, des banquiers, le public à des expositions commerciales, etc., pour lui permettre d'avoir selon nous une application très large.

M. Sobeski: En fin de compte, quand les consommateurs interviennent-ils? Interviennent-ils durant le processus ou seulement à la fin, lorsqu'ils achètent quelque chose?

M. Van Houten: Pour ce qui a trait à ceci?

M. Sobeski: Oui. Est-ce qu'il y a une participation du public ou bien cela revient-il à dire qu'en tant que fabricant, ma tâche est de produire une marchandise de grande qualité et que, en fin de compte, si je trouve des acheteurs, cela veut dire que j'ai réussi, et que si personne ne l'achète, c'est un échec pour moi et je dois modifier mon produit.

M. Van Houten: Surtout cela, je pense, mais nous avons certainement testé et amélioré les questions en nous appuyant sur ce que nous ont dit diverses personnes, des participants aux foires commerciales ou aux congrès, etc. Il s'agit en général de personnes du monde des affaires. Ce sont elles qui vont aux réunions de ce genre. Mais nous voulions que cela soit aussi pertinent que possible au niveau individuel. On a posé des questions relatives à la compétitivité, ce qui est certainement une de nos très grandes priorités.

Le président: Je voudrais aborder ensuite quelques autres points. Est-ce que tout est là?

M. Van Houten: Non, c'est une version simplifiée.

Le président: Pour nous donner un avant-goût.

M. Van Houten: Exactement.

Le président: Et si nous voulons la version finale...

M. Van Houten: Elle coûte 79,99$, plus la TPS.

Le président: Allez-vous en donner un exemplaire à notre comité ou devrons-nous vous l'acheter?

M. Van Houten: Non, il faudra que vous l'achetiez.

Le président: Après l'avoir acheté et avoir essayé l'ensemble du programme, si nous disons, d'accord, c'est le test qu'il faudrait appliquer à tous les règlements au Canada, est-ce que...

M. Van Houten: Nous serions ravis si vous pensiez que ces questions sont celles qui correspondent à vos intentions. Nous pensons qu'elles sont très pertinentes. Nous pensons que ce sont de bonnes questions.

[*Text*]

The Chairman: You think they're the right questions.

Mr. Van Houten: Yes, and we'll be asking them of you, and evaluating regulations, laws, etc., in the future based on them. If you think you'd like to adjust the questions, as a matter of fact the final program allows you to do that. You can customize it if you think we're missing some important points.

The Chairman: You've made some comment about impact analysis. Part of the regulatory process does in fact require an impact analysis. My question to you is twofold. We've heard it suggested that in some jurisdictions there is a budget, not necessarily adhered to but maybe a guideline, where they'll only allow so many dollars a year to be spent in the form of regulatory impact. So you accumulate all the impacts of all the regulations and you say, that's a $20 billion impact on the economy; sorry, we'll let you have only $10 billion this year. Do you agree with that?

Second is the question of who heads up the regulatory process. If the Department of Transport or the Department of Labour or any other department have a regulation they want to bring forward, should they be the department spearheading that, or should it be the "Department of Regulatory Affairs", who will then look not only at the impact of that labour regulation on the industry affected but also at the impact of the regulation on the competitiveness of Canadian industry? Who do you think should spearhead those kinds of things?

Mr. Van Houten: On your first question, budgeting or allocating units of impact and when you've used up your quota, that's it, no more regulation, that sounds very appealing. My sense is that it'll be awfully difficult to quantify things as simplistically as that. In an ideal world, sure, it sounds great. As near as we can get to that, I'd certainly vote for it, certainly support it. But I doubt very much you'd ever be able to attach, scientifically speaking, a certain number of units of impact to every regulation of every type. That would be awfully tough to do.

About process and leadership and support roles and so on driving regulatory processes, I don't know the answer to this at all. I listened with interest to your similar question to representatives of the last group before us and the conversation you had. I was impressed by the thought that, well, if it's a transportation-related subject-matter, then it makes a lot of sense for transportation-issue experts to be involved up front in the design and delivery of regulations. However, we would like a couple of things to take place. The first is a requirement that those people in the transportation department consider the impact on competitiveness when they are designing and moving forward on regulations. The second is that along with that there be a funnel or a cross-checking mechanism—again, let's use existing agencies and not create brand-new ones—to ensure that things don't fall between the cracks and that the right hand and the left hand know what one another are doing. I think that would be a reasonable strategy to take.

[*Translation*]

Le président: Vous pensez qu'il s'agit vraiment des bonnes questions.

M. Van Houten: Oui, et à l'avenir nous nous appuierons sur elles pour vous les poser, pour évaluer les règlements, les lois, etc. Si vous avez envie de modifier ces questions, en fait, le programme final vous permet de le faire. Vous pouvez l'adapter si vous pensez qu'il vous manque certains éléments importants.

Le président: Vous avez parlé d'une analyse d'impact. C'est quelque chose de nécessaire pour certains aspects du processus de réglementation. Ma question est double. On nous a dit que, dans certaines juridictions, il existe un budget, qui n'est pas nécessairement respecté mais qui joue un rôle indicatif, autorisant seulement une somme donnée à dépenser chaque année sous forme d'impact de la réglementation. Si on additionne les répercussions de tous les règlements et si l'on constate que cela est un fardeau de 20 milliards de dollars pour l'économie, alors, tant pis, on impose une limite de 10 milliards de dollars. Êtes-vous d'accord avec cela?

Il faut ensuite savoir qui assume la responsabilité de la réglementation. Si le ministère des Transports ou le ministère du Travail ou n'importe quel autre veut présenter un règlement, est-ce à lui d'en assumer la responsabilité ou devrait-il y avoir un «ministère de la Réglementation» qui s'occuperait non seulement de l'impact de ce règlement concernant le travail sur le secteur concerné mais également de son impact sur la compétitivité de l'industrie canadienne? Qui devrait, selon vous, assumer cette responsabilité?

M. Van Houten: En ce qui concerne votre première question, le fait d'établir un budget en matière d'impact et, une fois le quota prévu épuisé, de cesser d'imposer des règlements, cela paraît très séduisant. Je pense cependant qu'il serait extrêmement difficile de quantifier les choses de façon aussi simpliste. Dans un monde idéal, ce serait très bien. Si on peut s'en approcher, je suis certainement en faveur de cela, je l'appuie. Je ne crois cependant pas que l'on puisse jamais arriver à mesurer scientifiquement l'impact de tous les règlements, quels qu'ils soient. Cela serait vraiment très difficile à faire.

Pour ce qui est d'établir des règlements, d'en assumer la responsabilité, d'appuyer la démarche, je ne sais pas du tout quelle est la réponse. J'ai écouté avec intérêt la question identique que vous avez posée aux représentants du groupe qui nous précédait ainsi que votre conversation à ce sujet. J'ai été frappé par l'idée que si la question concerne les transports, il paraît justifié que ce soit au départ des experts en matière de transports qui s'occupent de l'élaboration et de la mise en oeuvre du règlement. Nous aimerions toutefois que l'on fasse certaines choses. Il faudrait d'abord exiger que les gens du ministère des Transports tiennent compte des répercussions sur la compétitivité lorsqu'ils conçoivent et mettent en oeuvre un règlement. Deuxièmement, il devrait y avoir un mécanisme de vérification—là encore, en utilisant les organismes existants, sans en créer de tous nouveaux—pour s'assurer que l'on ne néglige rien et que la main droite sait ce que fait la main gauche. Je pense que ce serait une stratégie raisonnable.

[*Texte*]

• 1125

Phil, do you have a supplementary point?

Mr. Nance: Yes, I would like to add to that.

I may be responding to some earlier question as well in what I would like to say. It comes back to the problem of overload and the fact that the cost of regulation is invisible. It's like daylight. You can't see it. It's not a line item in a manufacturing cost sheet.

Mr. Van Houten: And please don't pass a regulation making it so.

Mr. Nance: The public become aware when they perceive a lessening in their state of well-being, when they don't feel as well off as they did last year. The public are not aware of the many variables that affect a very dynamic equation and all the interactions that go with the variables in a dynamic system. Because of that, it is important to go back to what Mr. Van Houten said just a few minutes ago. The people who are informed need to assume responsibility to steer this process to become efficient, to become effective.

You made a reference to special interest groups. I would like to restate that as special knowledge groups. You need to go where the knowledge of how the impact works is. If we were to take the idea of a lead department, for example—as Mr. Van Houten said, Transport—Transport must accept the responsibility of cross-consultation with other departments, but mostly with the people who would have the knowledge available to assess the real impact in a whole variety of ways that nobody would ever expect.

We have done one case like that in the medical device field, and the side-effects were terrible but nobody appreciated them. I am going to refer to the reduction of CFCs in our environment, and Canada is a leader country in establishing this for the environment.

When they singled out the health care industry and the hospitals as one of the early people to phase out, nobody asked the hospitals what happens when you take the carrier gas that makes ethylene oxide, the sterilization gas, safe to use. We would have shut down every hospital in this country. These kinds of side-effects are known or can be estimated by the people who are on the front line at the knowledge level. We need to involve them.

The Chairman: You have referenced the changing world we are in, and I guess manufacturing is probably, to a degree, bearing the brunt of that change in a very direct fashion. Do you believe that regulations are responding as quickly as is necessary to the world change that is taking place?

Mr. Van Houten: No, not at all, and when I say that I am speaking about laws as well as about regulations.

For example, pay equity: We have a position in our association where we think pay equity legislation is a bad thing. It is not because we prefer unfair pay—not at all—but because of what you have to do to have a pay equity system.

[*Traduction*]

Phil, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Nance: Oui, j'aimerais ajouter quelque chose.

Ce que je vais dire constituera peut-être également une réponse à une question antérieure. J'en reviens au problème de la surcharge et au fait que le coût du règlement est invisible. C'est comme la lumière du jour. On ne la voit pas. Ça n'est pas quelque chose qui figure parmi les éléments mentionnés dans une fiche de prix de revient.

M. Van Houten: Et s'il vous plaît, n'adoptez pas de règlement pour l'imposer.

M. Nance: Le public en prend conscience lorsqu'il se rend compte que son niveau de vie diminue, lorsqu'il se sent plus pauvre que l'année précédente. Les gens ne se rendent pas compte des nombreuses variables qui ont une incidence sur une équation très dynamique et de toutes les interactions allant de pair avec les variables dans un système dynamique. C'est pourquoi il est important de revenir à ce que M. Van Houten a dit il y a quelques minutes. Des gens qui sont au courant doivent assumer la responsabilité de ce processus pour qu'il puisse être efficient et efficace.

Vous avez parlé des groupes d'intérêts particuliers. J'aimerais mieux parler d'un groupe ayant des connaissances particulières. Il faut s'adresser à ceux qui savent quelles peuvent être les répercussions. Si nous acceptons l'idée d'un ministère qui assumerait la responsabilité, par exemple, comme l'a dit M. Van Houten, celui des Transports, celui-ci devrait s'occuper de la consultation avec les autres ministères mais surtout avec ceux qui disposeraient des connaissances permettant d'évaluer les véritables répercussions de toutes sortes de façons souvent inattendues.

Nous avons eu un cas comme cela dans le secteur des appareils médicaux; les effets secondaires étaient épouvantables mais personne ne s'en rendait compte. Je veux parler de la réduction des CFC dans l'environnement et le Canada est un des chefs de file mondiaux dans ce domaine.

Lorsque l'on a désigné les soins de santé et les hôpitaux comme les premiers secteurs où il fallait les éliminer, personne n'a demandé aux hôpitaux ce qui se passe quand on supprime le gaz vecteur qui permet d'utiliser en toute sécurité l'oxyde d'éthylène, le gaz de stérilisation. On aurait fermé tous les hôpitaux du pays. Ce sont les personnes de pointe dans un domaine donné qui connaissent ce genre d'effets secondaires ou qui peuvent les envisager. Leur participation est nécessaire.

Le président: Vous avez parlé du monde en mutation dans lequel nous vivons et je pense que le secteur manufacturier subit très directement une bonne partie de ce changement. Pensez-vous que les règlements réagissent aussi rapidement qu'il le faudrait aux changements intervenant dans le monde?

M. Van Houten: Non, pas du tout, et quand je dis cela, je pense aussi bien aux lois qu'aux règlements.

Par exemple, la parité salariale. Notre association est d'avis que la législation en matière de parité salariale est une mauvaise chose. Non pas que nous préférions l'inéquité, pas du tout, mais c'est à cause de ce qu'il faut faire pour

[*Text*]

If you want to have pay equity, then you have to compare pay. If you want to compare pay, then you have to compare jobs. If you want to compare jobs, then you have to define jobs. Defining jobs is absolutely the last thing we should be doing in what is now virtually the mid-1990s.

• 1130

In the new paradigm of manufacturing, of virtual organizations, autonomously mobile work cells, jobs will be changing by the hour, not just by the day or the month or the year. It's a ridiculous concept for us to be attaching ourselves to it. It really represents an effort to deal with the problems of the 1970s instead of foreseeing, anticipating, and dealing in advance with the problems of the 21st century, which is what we ought to be doing if we want to be prosperous in that century. No, I think it's very clear that we're not.

Mr. Myers: May I just add that by really emphasizing the dynamic character of not only the economy but of business organization, as Mr. Van Houten has pointed out, I think going back to the whole problem of consultation and the whole process of developing regulations that actually do effectively administer policy objectives on one hand, and that are very reflective of the condition of industry on the other, the whole process is one where government itself must play much more of a role of facilitator of a very dynamic process. Even if it's something as simple as the definition of R and D in our tax credit system today, that definition will focus on one particular part of business organization, one particular part of what manufacturers do, and by doing that itself, and trying to define that one particular area it may distort other decisions that have to be made on the use of technology, or its acquisition, the commercialization of products, and so forth.

I think the whole process of trying to define a dynamic process and where governments with business act as facilitators of the process itself, and where regulation is a very important part of that process of facilitation, these are very much defined as the parameters or the areas where competition does not exist, but allow competition to exist in those areas that will allow business and the economy to develop in order to maintain future competitiveness.

The Chairman: I'd like to thank you for appearing before the committee. Your input has certainly been very interesting and useful, and I appreciate that you took the time to appear.

Mr. Van Houten: Thank you for your time, and we were happy to be with you.

The Chairman: Now I'd like to welcome representatives of Prairie Pools. Obviously we'd like some time for questions, so if you can keep your comments to ten minutes or so, then we'll have some questions for you. Please introduce yourselves and proceed with your presentation.

[*Translation*]

instaurer un système de parité salariale. Pour l'établir, il faut comparer des salaires. Pour comparer des salaires, il faut comparer les emplois. Pour comparer des emplois, il faut les définir. Définir les emplois est vraiment la dernière chose que l'on devrait faire à l'approche de la deuxième moitié de notre décennie.

Dans le nouveau paradigme de la fabrication, des organisations virtuelles, des cellules de travail autonomes mobiles, des emplois changeront d'une heure à l'autre, pas seulement d'un jour, d'un mois ou d'une année à l'autre. Il est ridicule de se bloquer ainsi. Cela correspond seulement à un effort en vue de régler les problèmes des années soixante-dix au lieu de se tourner vers l'avenir et de traiter à l'avance les problèmes du XXI^{e} siècle, ce que nous devrions faire si nous voulons être prospères au cours de ce prochain siècle. Non, je pense que ce n'est certainement pas ce que nous faisons.

M. Myers: J'ajouterais qu'en mettant l'accent sur le caractère dynamique non seulement de l'économie mais du monde des affaires, comme l'a signalé M. Van Houten, je pense que, pour revenir au problème de la consultation et de l'élaboration de règlements permettant d'une part d'atteindre les objectifs politiques et, d'autre part, de tenir compte de la situation de l'industrie, le rôle du gouvernement doit être surtout de favoriser la bonne marche de ce processus très dynamique. Même s'il s'agit simplement de la définition de la recherche et du développement dans le système actuel de crédit d'impôt, cette définition mettra l'accent sur un élément particulier d'une entreprise, une partie de ses activités et, ce faisant, en essayant de définir un domaine donné, cela peut modifier d'autres décisions devant être prises relativement à l'utilisation de la technologie, à l'achat ou à la commercialisation de produits, etc.

Je pense que pour ce qui est d'essayer de définir un processus dynamique dont le gouvernement faciliterait la bonne marche, les règlements jouent un rôle très important à cet égard; il s'agit en fait de définir les paramètres ou les domaines où il n'y a pas de concurrence en créant les conditions de cette concurrence dans les domaines où les entreprises et l'économie pourront se développer pour garantir une compétitivité future.

Le président: Je voudrais vous remercier de vous être présentés devant nous. Votre intervention a été très intéressante et très utile et je vous suis reconnaissant d'avoir pris le temps de comparaître.

M. Van Houten: Je vous remercie pour le temps que vous nous avez consacré, nous sommes heureux de vous avoir rencontrés.

Le président: Je voudrais maintenant accueillir des représentants de Prairie Pools, le syndicat du blé. Nous voudrons bien sûr avoir un peu de temps pour poser des questions, vous pourriez donc présenter vos commentaires en dix minutes environ afin que nous puissions ensuite poser des questions. S'il vous plaît, dites-nous qui vous êtes et présentez-nous votre exposé.

[*Texte*]

Mr. Ray Howe (Director, Prairie Pools Inc.): Mr. Chairman, members of the committee, it's a real pleasure for Prairie Pools to have this opportunity to appear before your committee. First, I apologize for the absence of our chairman, Mr. Ken Eddie. Mr. Ken Eddie is also the first vice-president of Manitoba Pool Elevators. They have just started their annual meeting and he found it an awkward time for him to be here.

With me is Mr. Bill Hamilton, who is an advocate of farmers and has been for a number of years. He is presently serving as the executive director of Prairie Pools Incorporated and he will participate in the meeting, particularly in the question period. Also with me is a communications expert, analyst, media representative, Patty Townsend, who serves as communications director for Prairie Pools Incorporated. She also will participate a little later in the meeting.

We put together some opening remarks and we thought it would be well to identify just who we are first of all and then follow through with those remarks. We've read some of the transcripts of some of the other people that have appeared before your committee, so we thought we would take just a very brief moment and identify some of the issues that are very important to us as an organization and our position on them. Hopefully, following that, in the question period in particular, we'll be able to talk about some of the consultative process, which I'm sure you're more interested in than the matter that we want to lay on the table in the record before you. We're going to do it very briefly and I'm sure it will take less than ten minutes, Mr. Chairman.

• 1135

My name is Ray Howe. I serve as the first vice-president of the Saskatchewan Wheat Pool, but more important than that I'm a grain farmer from west central Saskatchewan. I farm on the extreme border between Alberta and Saskatchewan, and I have farmed there for 30 years. That's my chief occupation. I'm an elected representative to the pool and have been for a number of years, but my main job and the thing I enjoy doing the most is being a farmer. When I want to get back to my roots and when I want to get home that's exactly where I head, and I do that on a regular basis.

This is a little strange for me to be appearing even before this committee on behalf of such a large organization, but I accept that responsibility and I intend to make the views of the organization known to you to the best of my ability.

Before I get into the substance of our report I would like to provide you with a little introduction to Prairie Pools and its member pools. Prairie Pools Inc. is the national policy arm of the Alberta Wheat Pool, Saskatchewan Wheat Pool, and Manitoba Pool Elevators. The prairie wheat pools are among the largest farm-owned co-operatives in Canada. Nearly 60% of all of the grain delivered to country elevators on the prairies is handled by the prairie pools. In 1991, the combined

[*Traduction*]

M. Ray Howe (directeur, Prairie Pools Inc.): Monsieur le président, membres du comité, c'est un grand plaisir pour nous que de pouvoir nous présenter devant votre comité. Je vous demanderais d'abord d'excuser l'absence de notre président, monsieur Ken Eddie, qui est également premier vice-président de Manitoba Pool Elevators. L'assemblée annuelle de cette association vient juste de commencer, il a donc pensé qu'il ne pouvait pas venir ici.

Je suis accompagné de M. Bill Hamilton, qui défend depuis de nombreuses années les intérêts des agriculteurs. Il est actuellement directeur exécutif de Prairie Pools Incorporated et il participera à cette réunion, surtout lors de la période de questions. Je suis également accompagnée d'une spécialiste en communications, analyste, représentante des médias, Patty Townsend, qui est directrice des communications de Prairie Pools Incorporated. Elle participera également plus tard au cours de la réunion.

Nous avons rassemblé certaines déclarations liminaires et j'ai pensé qu'il serait bon d'abord de dire qui nous sommes avant de commencer mon exposé. Nous avons lu la transcription de certaines des réunions que vous avez tenues précédemment avec d'autres gens, et nous pensons donc consacrer quelques instants à présenter certaines des questions particulièrement importantes pour notre organisation ainsi que notre position à leur sujet. J'espère que par la suite, notamment lors de la période des questions, nous pourrons parler un peu du processus de consultation qui, j'en suis sûr, vous intéresse plus que ce dont nous avons l'intention de vous parler maintenant. Nous serons très brefs et je suis sûr que cela durera moins de 10 minutes, monsieur le président.

Je m'appelle Ray Howe. Je suis premier vice-président du Saskatchewan Wheat Pool mais, surtout, je suis un céréaliculteur du centre-ouest de la Saskatchewan. Mes terres se trouvent tout près de la frontière entre l'Alberta et la Saskatchewan et je les exploite depuis 30 ans. C'est mon activité principale. J'ai été élu au poste que j'occupe dans notre association, et je l'occupe depuis bien des années, mais mon activité principale, et celle qui me plaît le plus, c'est l'agriculture. Lorsque je veux retrouver mes racines et rentrer chez moi, c'est justement ce que je fais, et je le fais régulièrement.

Cela me fait un drôle d'effet de me présenter devant votre comité au nom d'une organisation aussi vaste, mais j'en accepte la responsabilité et j'ai l'intention de vous présenter du mieux que je peux le point de vue de notre organisation.

Avant d'aborder les questions de fond, je voudrais vous présenter brièvement notre syndicat, Prairie Pools, et les associations qui le constituent. Prairie Pools Inc. est l'organisme qui intervient au niveau national au nom de l'Alberta Wheat Pool, du Saskatchewan Wheat Pool et de Manitoba Pool Elevators. Les syndicats du blé des Prairies comptent parmi les plus importantes coopératives agricoles du Canada. Près de 60 p. 100 de tous les grains livrés aux

[*Text*]

sales and service revenues of the three pools totalled more than $4 billion and they employed more than 5,000 people. Through the pools, Prairie Pools Inc. is accountable to over 100,000 prairie farmers.

Today the pools are among the largest investors in the prairie economy. In addition to grain, oilseeds, and specialty crop handling and marketing, the pools have interests in the livestock industry, grain and oilseed processing, farm supplies, fertilizer and chemical production and marketing, malting, brewing, farm publications, doughnuts, ethanol, insurance and much more. We also jointly own XCAN Grain, Canada's largest exporter of canola, oats, and specialty crops.

As large businesses and as farmer-owned co-operatives, we feel it is extremely important that the views of our membership are expressed in this forum. We want to thank you for the opportunity to appear here today.

Prairie Pools supports an open and fair examination of regulations to determine whether they contribute or detract from the competitiveness of our industry. It is in the best interests of our businesses and our members that the industry be as competitive as possible, both domestically and internationally. We have recognized that in our businesses and continually strive for increased efficiency. This is demonstrated by the state-of-the-art handling facilities constructed on the prairies and at terminal positions, and by the development, which occurs on an ongoing basis, to adapt to evolving transportation and handling technologies.

However, it is extremely important to recognize that some regulations contribute to our ability to compete internationally. This is particularly true of the regulatory structures that are in place for the grain and oilseed industry. Prairie Pools strongly supports the Canadian Wheat Board in its single-desk selling and price-pooling activities. The single-desk selling provisions in the Canadian Wheat Board Act ensure that producers can compete collectively with large multinational corporations, which are so active in international grain trade today. With single-desk selling, Canadian producers don't have to undercut each other to get the best price from the international marketplace. This is particularly important when you consider that 80% of our production goes into that international market. Price pooling ensures that all producers share equally in the benefits of the single-desk selling and evens out sometimes volatile swings in the international prices.

• 1140

In the review of the grain and oilseed regulations particular attention has been paid to the regulations that place barley under the marketing jurisdiction of the Canadian Wheat Board. There are some who advocate a change to the

[*Translation*]

silos ruraux dans les Prairies passent par nos syndicats. En 1991, les ventes et les revenus de service combinés des trois associations ont dépassé 4 milliards de dollars et elles avaient employé plus de 5 000 personnes. Par l'intermédiaire des associations provinciales, Prairie Pools Inc. doit rendre des comptes à plus de 100 000 agriculteurs des Prairies.

Nos associations font aujourd'hui partie des principaux investisseurs dans notre région. Outre les céréales, les oléagineux et la manutention et la commercialisation des cultures spéciales, elles s'occupent d'élevage, de traitement des céréales et des oléagineux, de matériel agricole, de la production et de la commercialisation d'engrais et de produits chimiques, de la production de malt et de bière, de revues agricoles, de beignes, d'éthanol, d'assurance, etc., etc. Nous sommes également co-propriétaires de XCAN Grain, principal exportateur canadien de canola, d'avoine et de cultures spéciales.

En tant que grande entreprise et coopérative appartenant à des agriculteurs, il nous paraît extrêmement important de pouvoir présenter ici le point de vue de nos membres. Nous voulons vous remercier de nous donner l'occasion de le faire.

Prairie Pools est en faveur d'une étude publique et équitable des règlements afin de déterminer s'ils renforcent ou s'ils amoindrissent la compétitivité de notre secteur d'activité. Il est dans l'intérêt de nos entreprises et de nos membres que nous soyons aussi concurrentiels que possible, au niveau tant national qu'international. Nous en tenons compte dans nos entreprises et nous nous efforçons constamment d'améliorer notre efficacité, comme le montrent les installations de manutention dernier cri dans les grands centres ou dans d'autres silos ainsi que nos efforts constants pour nous adapter à l'évolution dans le domaine de la technologie, des transports et de la manutention.

Il est cependant extrêmement important de reconnaître que certains règlements nous aident à faire face à la concurrence internationale. C'est notamment le cas des règlements concernant le secteur céréalier et celui des oléagineux. Prairie Pools appuie fortement le système de la vente exclusive et celui du prix unique appliqués par la Commission canadienne du blé. Les dispositions de la Loi sur la Commission canadienne du blé relatives à la vente exclusive permettent aux producteurs de faire face collectivement à la concurrence des grandes entreprises multinationales qui jouent un si grand rôle actuellement sur le marché international des céréales. Grâce à la vente exclusive, les producteurs canadiens peuvent éviter la sous-enchère pour obtenir le meilleur prix possible sur le marché international. Cela revêt une importance particulière quand on pense que 80 p. 100 de notre production est vendue à l'étranger. L'établissement en commun du prix permet à tous les producteurs de profiter au même titre des avantages de la vente exclusive et compense l'instabilité parfois très grande des cours internationaux.

L'examen des règlements relatifs aux grains et aux oléagineux a particulièrement porté sur les règlements en vertu duquel l'orge est régie commercialement par la Commission canadienne du blé. Certains souhaiteraient que

[*Texte*]

regulations to allow individual producers to market barley outside the Wheat Board in the interest of competitiveness. We have not seen any substantial and objective information to support these claims. In fact, all of our studies indicate that the continental barley market suggested would undermine and likely eliminate the benefits currently realized by all producers under the single-desk selling structure of the Wheat Board. At best, fewer producers would share in the market, and at the worst, the market itself could disappear.

In this regard, I would remind you that the Canadian Wheat Board actually manages sales. At the very least, substantive economic analysis must be undertaken to ensure that the benefits flow from changes before these changes are undertaken.

The quality of Canadian product is well recognized in world grain markets and provides a clear marketing advantage which strengthens the market return to our producers. Canada's reputation for quality means that the sellers of Canadian grain do not have to compete in world markets solely on the basis of price. The Canadian Grain Commission has played a key role in building and maintaining that reputation. It is very important that those services, which are essential to the maintenance of Canada's quality advantage, remain and that they are provided cost-effectively.

The costs of operating the Canadian Wheat Board and the Canadian Grain Commission are paid by farmers. Clearly, any savings that can be achieved would be welcomed. However, the steps to achieve costs savings must not impair the effective functioning of the Wheat Board and the Grain Commission.

In the course of your hearings you have heard representations about the process for allocating rail cars in the prairie grain industry. It is the opinion of Prairie Pools that the rail car allocation system should ensure the most efficient use of rail car efficiency capacity. With the exception of changes required to ensure that all system users are treated equitably, the present system achieves that goal.

At present, producer car users have certain advantages in the allocation process over producers who deliver to an elevator. However, apart from that issue, it is our position that the present rail car allocation system is adaptable and flexible and can be changed through industry consensus, when and if change is required.

The positions presented to you today were developed by farmers through the democratic structure of the Prairie Pools. The goal of the pools is to maximize economic gains for their farmer members in highly competitive world markets. We believe the current structures in the grains and oilseeds industry were designed to support this goal.

In our initial presentation to your group, during your round table session on May 7, 1992, we said, and I quote:

[*Traduction*]

l'on modifie les règlements pour que les producteurs puissent vendre individuellement leur orge sans passer par la Commission du blé, ce qui favoriserait la compétitivité. Nous ne connaissons pas d'argument sérieux et objectif à l'appui de revendications de ce type. En fait, toutes nos études montrent qu'un tel marché continental de l'orge compromettrait et risquerait d'éliminer les avantages qu'apporte actuellement à tous les producteurs le système de vente exclusive unique de la Commission du blé. Dans le meilleur des cas, les producteurs seraient moins nombreux à se partager le marché et, au pire des cas, le marché lui-même disparaîtrait.

À cet égard, je vous rappellerai que la Commission canadienne du blé gère en fait les ventes. Avant d'entreprendre des changements, il faut tout au moins s'assurer, au moyen d'une analyse économique approfondie, que des avantages en découleront.

La qualité des produits canadiens est bien connue dans les marchés mondiaux et représente un net avantage commercial très profitable pour nos producteurs. Vu la réputation du Canada en matière de qualité, le prix n'est pas le seul argument que peuvent utiliser les vendeurs de céréales canadiens face à leurs concurrents. C'est en grande partie grâce à la Commission canadienne des grains que cette réputation a pu être acquise et maintenue. Il est très important de conserver ces services essentiels à la préservation de la situation privilégiée du Canada en matière de qualité, et de les fournir à un coût raisonnable.

Ce sont les agriculteurs qui assument les frais d'exploitation de la Commission canadienne du blé et de la Commission canadienne des grains. Nous serions bien sûr heureux de pouvoir faire éventuellement des économies, mais les mesures nécessaires pour cela ne doivent pas entraver le bon fonctionnement de ces deux commissions.

Lors de vos audiences, vous avez entendu parler du système de répartition des wagons de chemin de fer pour le transport des céréales dans les Prairies. À Prairie Pools, nous pensons qu'il faudrait surtout chercher à utiliser du mieux possible la capacité effective de ces wagons. En dehors de changements nécessaires pour assurer un traitement équitable à tous les utilisateurs, le système actuel permet d'atteindre cet objectif.

À l'heure actuelle, le système de répartition privilégie quelque peu les producteurs qui utilisent des wagons par rapport à ceux qui livrent leur production à un silo. À part cela, nous pensons que le système actuel de répartition des wagons est adaptable et flexible et qu'on pourra le modifier, s'il y a lieu, sur la base d'un consensus entre les utilisateurs.

Les positions que je vous présente aujourd'hui ont été élaborées par les agriculteurs dans le cadre de la structure démocratique des syndicats du blé des Prairies. Leur objectif est de permettre à leurs membres d'obtenir les meilleurs résultats économiques possible sur un marché mondial hautement concurrentiel. Telles qu'elles sont conçues, les structures actuelles dans le secteur des céréales et des oléagineux nous paraissent adaptées à cet objectif.

Lors de notre première intervention devant vous, pendant la table ronde du 7 mai 1992, nous avons dit, et je cite:

[*Text*]

The pools are interested in supporting and enhancing the institutions and those aspects of the current regulatory structure that enhance the competitive position of prairie grain producers.

We stand by that commitment today.

Regulations in the grains and oilseeds sector are interrelated and have been developed over several years of discussions and compromise. Major investments of time and capital have been made by producers, governments, and service industries. Changes should not be contemplated without equally thorough discussion and analysis. In this case, "haste is waste" may never be truer.

Again, thank you for the opportunity to meet with you. We will try to answer the questions you may have. As I said, we didn't say a lot about the process, but we're prepared to answer any questions you have regarding that.

The Chairman: Thank you very much. Obviously it is the process we are trying to be most interested in. We always get examples of some bad regulations impacting on individual sector groups, but we want to try as much as possible to stick to the process.

The Department of Agriculture is undergoing an extensive review at the same time we are conducting this review through the subcommittee. When the Department of Agriculture, either through the grains and oilseeds sector or through any sector relating to agriculture, wants to establish a regulation or change a regulation, do you believe that Prairie Pools and your members are well consulted and that your input into that process is used in arriving at its conclusions?

• 1145

Mr. Howe: On a scale of one to ten, I suppose it would be better than 50%. To a large extent, we often find it necessary to second-guess what's down the pike, and that makes it extremely difficult. We try to steer away from that and as much as possible put our views forward ahead of decisions being made.

One of the reasons why we put so much importance on being here before your committee is that we think it's important that we are part of this consultative process, that we have our input into it.

The Chairman: In establishing regulations, there is a requirement for an impact analysis, and the impact analysis doesn't always. . .there is a feeling that the competitiveness of Canadian industry is not maybe what it should be or what it has been relative to other sectors in the world. Do you believe that the regulations that Prairie Pools fall under inhibit your ability to be competitive in the world?

Mr. Howe: No, they don't inhibit. I think we would say they enhance our ability to become competitive in the world.

One thing that we often forget in the grains and oilseeds sector is that there are many buyers, and the fewer sellers you have, the better the opportunity you have to make sure that you get the highest possible price for that commodity. If you put every farmer in the world into the marketplace as a seller and you have few buyers, it is only obvious that the lowest price is going to get the day.

[*Translation*]

Nos syndicats souhaitent appuyer et renforcer les institutions et les éléments de la structure réglementaire actuelle qui améliorent la situation concurrentielle des céréaliculteurs des Prairies.

Telle est encore notre position aujourd'hui.

Les règlements dans le secteur des céréales et dans celui des oléagineux sont interdépendants; ils sont le résultat de nombreuses années de discussion et de compromis. Les producteurs, les gouvernements et les entreprises de service ont investi beaucoup de temps et d'argent. Il ne faut pas envisager de changements sans prévoir une discussion et une analyse tout aussi sérieuses. Dans ce cas-ci, il ne faut surtout pas aller trop vite en besogne.

Je vous remercie encore de nous avoir donné la possibilité de vous rencontrer. Nous essaierons de répondre à vos questions. Comme je l'avais dit, nous n'avons pas parlé beaucoup du processus, mais nous sommes prêts à répondre à toute question à ce sujet.

Le président: Merci beaucoup. C'est évidemment à cela que nous nous intéressons le plus. On nous donne toujours des exemples de mauvais règlements qui ont des répercussions sur certains secteurs, mais nous voulons dans la mesure du possible nous en tenir au processus.

Le ministère de l'Agriculture fait l'objet d'un examen en profondeur au moment même où notre sous-comité effectue son propre examen. Quand le ministère de l'Agriculture, que ce soit par l'intermédiaire du secteur des céréales et des oléagineux ou de tout autre secteur concernant l'agriculture, veut instaurer ou modifier un règlement, pensez-vous qu'il consulte Prairie Pools et vos membres et que ses conclusions tiennent compte de votre contribution?

M. Howe: Je dirais dans plus de la moitié des cas, sur une échelle de un à 10. D'une manière générale, nous devons souvent deviner ce qui s'en vient, ce qui complique extrêmement les choses. Nous essayons autant que possible d'éviter cela, et de faire connaître nos vues avant que les décisions soient prises.

Nous pensons qu'il est très important que nous participions à ce processus de consultation, que nous apportions notre contribution. C'est pourquoi le fait de venir témoigner devant votre comité a tellement d'importance à nos yeux.

Le président: Lorsqu'on établit des règlements, il faut en analyser les effets possibles, et cette analyse ne correspond pas toujours. . . On a le sentiment que la compétitivité de l'industrie canadienne n'est peut-être pas aussi bonne qu'elle devrait l'être ou qu'elle l'a déjà été comparativement à celle d'autres pays. Avez-vous l'impression que les règlements auxquels Prairie Pools est assujetti réduisent votre capacité concurrentielle dans le monde?

M. Howe: Non, absolument pas. Je dirais même qu'ils l'améliorent.

Un élément que l'on oublie souvent, dans le domaine des céréales et des oléagineux, c'est qu'il y a de nombreux acheteurs, et que moins il y a de vendeurs, meilleures sont les chances d'obtenir le meilleur prix pour ces produits. Si tous les agriculteurs devaient commencer à vendre individuellement leurs produits, et qu'il y avait moins d'acheteurs, il est évident que le prix obtenu serait très faible.

[*Texte*]

In Canada's case, we are competing against sellers that are extremely powerful, because they use their governments to support their industries. We know that, and that's one of the reasons why we're so interested in what goes on at the General Agreement on Tariffs and Trade. It is hurting us desperately.

The only way we have to counteract that type of activity is through the strength of the government or a united effort. When we're in the marketplace with 80% of the product that we produce on the prairies, in the international marketplace, we simply can't do it individually.

It's easy to be shortsighted and see the gain that's immediate or that's just across the border in many cases, or that's very close to us, but it's hard to see the overall picture. In order to see that overall picture, we have to depend on people who are expert in those areas and that includes the Canadian Wheat Board and the Canadian Grain Commission. I think they really enhance our competitiveness internationally.

The Chairman: I appreciate your comment with regard to what happens internationally. We would all like to have a monopoly situation in the domestic market, and I suppose if you had one farmer selling all of the food products to the consumers of Canada that farmer would think he has the perfect situation. But the consumers wouldn't be too thrilled with that concept.

My question to you relates to the domestic market. Do you believe the regulations are in fact causing the consumers to pay more for the products that they are buying in Canada from your groups and in fact the things that your membership is buying? Are the regulations causing those products to be higher priced than they would otherwise be?

Mr. Howe: Well, it depends on where the raw products are coming from. I suppose there are incidents when that could happen. Once again, it's the same old thing: one farmer is prepared to undercut the other farmer and sell it for less.

We don't have a supply management system as such in western Canada. I think what that does for the producer is, number one, assure him a share of the market; and number two, it assures him an equitable return in comparison to these other farmers, farmers that he competes with at the local level.

I know that the farmers in western Canada support the present system of marketing domestically. It assures them a share of the market and the prices they are going to receive are not going to be out of line when compared to the rest of the competitors in that business. That is not to say that we don't have a dual marketing system in Canada, because in many instances we do. There are only a few that are not dual marketed.

[*Traduction*]

Le Canada fait concurrence à des vendeurs qui sont extrêmement puissants, et ce, parce que leurs gouvernements appuient leurs industries. Nous le savons, et c'est précisément l'une des raisons pour lesquelles nous nous intéressons de si près aux négociations dans le cadre du GATT. Cette situation nous fait énormément de tort.

Ce n'est que par la force de notre gouvernement ou par un effort concerté que nous pourrons réagir à ce genre d'activité. Quand on sait que nous exportons 80 p. 100 des céréales que nous produisons dans les Prairies, on réalise que nous ne pouvons tout simplement pas agir d'une manière individuelle.

On pourrait facilement se limiter à ne vouloir voir que le gain immédiat, juste de l'autre côté de la frontière, dans bien des cas, ou ces gains à court terme qui sont très près de nous, et il est plutôt difficile de se représenter la situation dans son ensemble. Pour obtenir une vue d'ensemble de la situation, nous devons donc compter sur des experts en la matière, ce qui comprend, entre autres, les gens de la Commission canadienne du blé et ceux de la Commission canadienne des grains. Je pense que ces deux commissions améliorent vraiment notre compétitivité sur la scène internationale.

Le président: J'apprécie à sa juste valeur votre observation au sujet de la situation sur le plan international. Nous souhaiterions tous évoluer dans une situation de monopole dans le marché canadien, et je suppose que l'agriculteur qui vendrait tous les produits alimentaires aux consommateurs canadiens apprécierait grandement une situation aussi parfaite pour lui. Mais une telle formule ne ferait peut-être pas tellement l'affaire des consommateurs.

Permettez-moi maintenant de vous poser une question concernant le marché canadien. Croyez-vous que les règlements existants obligent les consommateurs à payer plus cher les produits qu'ils achètent de vos groupes au Canada, et cela vaut-il aussi pour vos membres lorsqu'ils achètent les produits dont ils ont besoin? Les règlements fonts-ils que ces produits sont plus cher qu'ils ne devraient l'être autrement?

M. Howe: Cela dépend de l'origine des matières brutes. Je suppose que cela pourrait parfois être le cas. C'est toujours le même ancien principe qui s'applique: il y aura toujours un agriculteur qui acceptera de vendre ses produits moins cher qu'un autre.

Nous n'avons pas de système de gestion de l'offre proprement dit dans l'Ouest canadien. Un tel système a premièrement pour effet d'assurer aux producteurs une part du marché et, deuxièmement, de leur assurer un rendement équitable comparativement aux autres agriculteurs, ceux avec qui ils sont en concurrence sur le plan local.

Je sais que les agriculteurs de l'Ouest canadien appuient le système actuel de commercialisation sur le plan national. Ce système leur assure une part du marché et garantit que les prix qu'ils recevront pour leurs produits ne seront pas tellement différents de ceux qu'obtiennent leurs concurrents dans le même domaine. Cela ne signifie pas pour autant que nous n'aurons pas un double système de commercialisation au Canada, car c'est la réalité dans bien des cas. Il n'y a que quelques produits qui ne sont pas vendus à deux prix différents.

[*Text*]

Ms Patty Townsend (Manager of Communications, Prairie Pools Incorporated): One of the things that we always get hit with when we start talking about competitiveness is that competitiveness is all too often laid on the shoulders of the primary producer. When we start looking at the cost of the primary product in some of our consumer products... I'm going to take beer as an example because it's the one that springs to mind. There is about one cent's worth of barley in a bottle of beer. But you end up with regulatory structures costing the consumer of beer more money in other areas, other than the regulation of the production in the marketing of the primary product.

The regulations on labelling bilingualism, on labelling standard bottle sizes, those things have more of an impact on what it cost the consumer for a bottle of beer than regulations or cost of production or anything else in the barley production industry.

• 1150

Mr. Howe: The same analysis could be made for a loaf of bread.

Mr. Sobeski: I think somewhere in here in your part about the rail car allocation you seem to be saying that with the exception of maybe a few little minor wrinkles what you have here is something that's adaptable and flexible. I guess one of the concerns that's come out from a number of groups, the manufacturers before you, is that indeed when we write regulations for the future, they have to be adaptable and flexible. You seem to be saying with this particular regulation that it's a success story. How were you successful in getting all those vested interests, all your membership, agreeing to be flexible? It seems to me there might be a little success story in here, and I'd like to know how you accomplished it.

Mr. Howe: I think by and large it has been successful. If you look at the comparison of Canada vis-à-vis the United States or Australia or Argentina, our main competitors in the international marketplace, we've put in place a system that exports more grain for the amount of money that we've invested in our handling facilities and our transportation facilities than any of these other countries. The record proves that. I think we have been successful. I think one of the reasons is that there have been regulations relative to these industries that have said that they're based on an historical formula, basically the car allocation process. For that reason, we're able to allocate the cars to the people who do most of the business by their own initiative. I think that's one of the reasons they've been extremely successful.

We're a little bit concerned, because sometimes the advantage seems to get out of line for various users of the cars, even in the grains and oilseeds sector. We have to watch very closely that it doesn't get so far out of line that it

[*Translation*]

Mme Patty Townsend (directrice des communications, Prairie Pools Incorporated): L'une des choses qui revient le plus souvent, quand on discute de compétitivité, c'est que l'on confie trop souvent la responsabilité de la compétitivité aux producteurs primaires. Lorsqu'on examine un peu le coût du produit primaire qui entre dans la composition de certains de nos produits de consommation... Je vais prendre l'exemple de la bière, car c'est celui qui vient le plus facilement à l'esprit. Une bouteille de bière contient environ un demi-cent d'orge. Mais voilà qu'il y a toute une gamme de structures réglementaires qui augmentent considérablement le prix de la bière pour le consommateur, et ce, outre les règlements qui s'appliquent à la production du produit primaire.

Les règlements concernant les dimensions des bouteilles et l'étiquetage bilingue, par exemple, contribuent à accroître le coût d'une bouteille de bière bien davantage que ceux qui s'appliquent à la production ou à quelque autre activité de la production d'orge.

M. Howe: On pourrait en dire autant au sujet du prix d'un pain.

M. Sobeski: Je pense que quelque part, dans votre document, vous semblez dire, au sujet du système de répartition des wagons, qu'à l'exception peut-être de quelques difficultés, nous avons là un système adaptable et souple. Les règlements que l'on rédige pour l'avenir doivent être adaptables et souples. Cela semble être l'une des principales préoccupations de la plupart des groupes que nous avons reçus jusqu'à maintenant, à coup sûr, en tout cas, de l'Association des manufacturiers qui a comparu juste avant vous. Vous semblez dire que ce règlement a été une véritable réussite. Comment êtes-vous parvenus à faire en sorte que tous ces intérêts différents, tous vos membres, fassent preuve d'autant de souplesse? Vous semblez avoir accompli un véritable tour de force, et je voudrais savoir comment vous vous y êtes pris.

M. Howe: D'une manière générale, nous pouvons dire que nous avons réussi sur ce plan. Si nous comparons le système canadien à celui qui est en place aux États-Unis, en Australie ou en Argentine, nos principaux concurrents sur les marchés internationaux, nous pouvons constater que nous avons établi un système qui permet d'exporter davantage de céréales, compte tenu de l'argent investi, à l'aide de nos installations de manutention et de transport, que n'importe lequel de ces pays. Et les chiffres le montrent. Je pense que nous avons réussi. Cela s'explique en partie du fait que nous avons établi des règlements qui reposent sur une formule historique qui a fait ses preuves, soit le processus d'attribution des wagons. Cela nous a permis d'attribuer des wagons aux agriculteurs qui gèrent eux-mêmes leurs activités. Je pense que c'est l'une des raisons qui expliquent leur énorme succès.

Nous sommes toutefois un peu inquiets, car il arrive parfois que certains utilisateurs soient quelque peu avantagés, même dans le secteur des céréales et des oléagineux. Il faut veiller de très près à ce que le déséquilibre ne prenne pas des

[*Texte*]

jeopardizes the entire system. When we talk about the one glitch in that whole scenario, that's what that glitch is. Theoretically, every producer in western Canada could order a producer car if he had sufficient grain to load it and ship it, and bypass the handling system that has provided us with the opportunity to market so much grain out of the country. We know that wouldn't work. That's why we say that this is one area we have to watch and monitor constantly. Perhaps there may be some changes necessary to make sure that doesn't in fact happen, because that would mean that we've become less competitive, that we wouldn't have the product to put on the market, and it could impede our effectiveness as a supplier of grain in the world.

Ms Townsend: A lot of the structures that are in place in the grain transportation system, whether they're government structures or other, also have a fairly large degree of producer representation on those structures. There's a senior grain transportation committee, for example, that has elected producers on that structure. That provides the producers with a great deal of input into the decisions that are made, not just in regulations but in the adaptability of the systems and the structures that are put in place.

Mr. Sobeski: One of the reasons it works then is because rather than taking a narrow look at an immediate issue, everyone could sit back and look at the whole package or where it impacts on the whole. Is that one reason. . .?

Mr. Howe: I think you're absolutely correct.

Ms Townsend: That's part of it. A lot of advance planning goes in. Of course we always react to crises and emergencies, but those structures that have been put into place have producers who are well versed in the issues, who have a good technical knowledge and sort of a first-hand experience in how the system works, and they're representing the interests of the rest of the producers.

Mr. Sobeski: The second question, and I've raised it with many witnesses, is whether the private sector can do it better. It's the producers who pay for the Canadian Wheat Board and the Canadian Grain Commission. If you didn't have those two particular boards and you left it to the private sector, am I hearing that basically you would create these two types of vehicles to be your self-regulators?

Mr. Howe: I guess we view the Canadian Wheat Board as a private sector operator. As a farmer that's how we view them. That's simply our marketing arm. We see our competition not as being somebody internally, another grain company or somebody like that, but we see it as being the international forces that are out there, and that includes governments. We see it as our private marketer on behalf of the farm community.

[*Traduction*]

proportions qui menacent le système tout entier. C'est là la principale lacune que nous voyons au système. En théorie, chaque producteur de l'Ouest Canadien pourrait demander un wagon s'il avait suffisamment de céréales pour le remplir, et contourner aussi le système de manutention qui nous a permis de vendre tellement de céréales à l'extérieur du pays. Mais nous savons que cela ne fonctionnerait pas. C'est pourquoi nous disons qu'il faut constamment surveiller de près l'évolution de cette situation. Il faudrait peut-être apporter un certain nombre de modifications pour éviter qu'un déséquilibre trop grand ne puisse jamais survenir, car cela réduirait notre compétitivité, puisque nous n'aurions plus suffisamment de produits pour alimenter le marché, et ce serait notre efficacité en tant que fournisseur de céréales dans le monde qui en souffrirait.

Mme Townsend: Les producteurs sont aussi assez bien représentés dans un grand nombre des structures qui existent dans le domaine du transport des céréales, autant dans le cadre des structures gouvernementales que privées. Par exemple, il y a des producteurs qui sont élus au comité supérieur du transport des céréales. Cela permet aux producteurs d'avoir grandement leur mot à dire dans les décisions qui sont prises, et ce, non seulement en ce qui concerne les règlements, mais aussi en ce qui a trait à l'adaptabilité des systèmes et des structures qui sont mis en place.

M. Sobeski: Cela fonctionne donc bien parce que plutôt que de n'envisager étroitement qu'une seule question immédiate, tout le monde peut prendre du recul et examiner l'ensemble de la situation ou les aspects qui sont les plus touchés dans l'ensemble. Est-ce l'une des raisons pour lesquelles?. . .

M. Howe: Vous avez tout à fait raison.

Mme Townsend: C'est cela, en partie. On planifie aussi beaucoup à l'avance. Évidemment, nous réagissons toujours aux crises et aux urgences, mais on a su, dans ces structures, faire place à des producteurs qui connaissent bien le domaine, qui possèdent une bonne connaissance technique ainsi qu'une expérience de première main du fonctionnement du système, et qui représentent les intérêts de l'ensemble des producteurs.

M. Sobeski: La deuxième question, que j'ai posée à de nombreux autres témoins, c'est de savoir si le secteur privé pourrait mieux faire. Ce sont les producteurs qui soutiennent financièrement la Commission canadienne du blé et la Commission canadienne des céréales. Si ces deux commissions n'existaient pas, et que c'était le secteur privé qui devait s'occuper de tout, ai-je raison de dire que vous créeriez deux organismes de ce genre pour voir à la réglementation de votre industrie?

M. Howe: Nous considérons la Commission canadienne du blé comme un organisme du secteur privé. C'est ainsi que la voient les agriculteurs. Elle est tout simplement notre organisme de commercialisation. La concurrence ne vient pas de l'intérieur du Canada, d'un autre producteur de céréales, mais plutôt des forces internationales qui s'exercent sur le marché, et notamment, les gouvernements. Nous voyons donc la Commission canadienne du blé comme notre agent de commercialisation privée qui travaille pour les producteurs agricoles.

[*Text*]

• 1155

Mr. Sobeski: That's it. It's interesting that we do have the concept of user pay. Obviously at some point in time the grain commission and the Wheat Board can cut their costs, but I guess you have to balance that because you might save a nickel here but there might be the the long-term outlook that in saving a nickel now it might cost you dollars down the road. I guess it is up to the members of the pools to look at the broad picture.

Mr. Howe: We have to monitor that constantly because, if we see that happening, we have to prepare for that eventuality so that we can make the proper moves if and when something like that were to happen. I think history has proved that we tended to do that, but our producers at this point in time have not indicated any desire to see a change in the marketing of wheat and barley in particular. It's a question that's on the front burner all of the time in western Canada. Anybody who thinks we don't take a careful look at all of these things just simply hasn't been there and attended the country meetings, because one of the main issues we talk about is the marketing arm for our products.

I think government plays a role in here too. I would just like to say that governments over the years have supported the export industry of raw products out of this country. I know that now there seems to be a swing in government attitude and in the attitude of some of the people in Canada as to whether or not they're prepared to continue down this road. I would remind them of the economic activity that this export industry has created for this country, and will create in the future. It is true that the industry is going through some difficult times, but that is all the more reason for its needing the support of a strong central government. I just had to make that point.

Mrs. Marleau: I want to deal with that point myself because obviously you're competing with other countries that are really subsidizing their industries to a very, very large extent, and that's really where your problems are coming from. Is there any hope that these kinds of things will be resolved?

Mr. Howe: I lived in anticipation that there might be a favourable announcement relative to GATT over the last two or three days, but obviously that didn't happen. It may be a little way away but it seems, from the Canadia farmers' point of view, there are just two courses that we have. One is that we have to see a resolution of the conflicts internationally. That requires a resolution of the GATT question and a cessation of the subsidization of export products in particular, the ones in which we're so directly involved. The other is that if that doesn't happen then we're completely dependent upon our government to help us through this difficult situation. Our government has done that in the past, and we continue

[*Translation*]

M. Sobeski: Voilà. Il est intéressant de noter que nous avons là la formule de l'utilisateur-payeur. Évidemment, à un moment ou à un autre, la Commission canadienne des grains et la Commission canadienne du blé pourront réduire leurs frais, mais je pense que vous devez demeurer prudents, car cinq cents économisés aujourd'hui pourraient signifier la perte d'un dollar à plus long terme. Je pense que c'est aux membres des pools qu'il appartient d'examiner la situation dans son ensemble et à plus long terme.

M. Howe: Oui, nous devons constamment suivre de près la situation car, si cela se produit, nous devons être prêts à faire face à la situation et à poser les gestes appropriés dans les circonstances. Le passé montre que nous avons toujours bien su réagir à de telles situations, je pense, mais à l'heure actuelle, nos producteurs n'ont manifesté aucune volonté de voir apporter de modifications quelconques dans la façon dont le blé et l'orge, en particulier, sont commercialisés. Ces questions sont constamment à l'ordre du jour dans l'Ouest canadien. Quiconque a l'impression que nous ne suivons pas de près cette situation n'a tout simplement jamais assisté aux réunions que nous avons, car notre agent de commercialisation est toujours l'un de nos principaux sujets de discussion.

Le gouvernement joue aussi un rôle important à cet égard. Je tiens seulement à dire que nos gouvernements ont toujours appuyé, par le passé, l'exportation des matières premières vers les marchés étrangers. Je sais qu'à l'heure actuelle, il semble y avoir un certain changement d'attitude de la part du gouvernement ainsi que de la part de certains Canadiens sur la question de savoir si nous sommes toujours disposés à le faire. Je me contenterai de leur rappeler l'activité économique que cette industrie d'exportation a engendrée au Canada et qu'elle engendrera à l'avenir. Il est vrai que l'industrie traverse une passe difficile, mais ce n'est qu'une raison de plus qui justifie l'appui d'un gouvernement central fort. Je tenais seulement à le dire.

Mme Marleau: Je vais aborder cet aspect, moi aussi, car vous êtes évidemment en concurrence avec d'autres pays qui subventionnent à très grands frais leurs industries, et c'est vraiment de là que viennent tous vos problèmes. Y a-t-il un espoir quelconque que l'on trouve un jour une solution?

M. Howe: Au cours des deux ou trois derniers jours, j'espérais qu'une annonce favorable serait faite relativement aux négociations du GATT, mais cela ne s'est évidemment pas produit. Ce que j'ai à dire s'éloigne peut-être un peu de la discussion, mais les agriculteurs canadiens n'ont que deux recours. La première possibilité serait que l'on finisse par résoudre les conflits sur le plan international. Cela exigerait que l'on parvienne à résoudre la question qui se pose au sujet du GATT et que l'on mette un terme aux subventions que l'on accorde aux produits d'exportation, notamment, ceux qui nous concernent de plus près. L'autre solution, advenant que le conflit demeure au GATT, c'est que notre

[*Texte*]

to call upon the government because it's absolutely essential. This industry, in and by itself, simply cannot survive a trade war with other countries, and yet the producers to a large extent are being asked to do that. It's as simple as that.

Mrs. Marleau: That's right. I hear stories all of the time of farms that were profitable four or five years ago and now are not profitable at all.

Mr. Howe: For 30 years the trend line was going in the right direction, albeit not very fast, but at various degrees for various farmers. Now the trend line, on average, has been going down for the last seven or eight years. It's going down rather dramatically. That hasn't changed. Until that changes, this industry will be in trouble and in danger of collapse in fact.

Mrs. Marleau: I would say so. What kind of recommendations would you make in order that we continue to help? As you say, governments have to keep supporting the industry until such time as it turns the corner, but in the meantime in terms of regulations and some of the things that go on, are there other areas that could be enhanced to help you out?

Mr. Howe: In the very, very short term I think a sympathetic government is most essential to our industry. In the longer term I think our government has to do everthing it can to convince other countries of the necessity of an agreement as far as subsidies are concerned, because we cannot compete with the treasuries of countries that are much larger than we are and obviously could feed the world, if they chose to do so, out of their treasuries. If that's the route that we're going we had better know it. Otherwise there are a lot of us who are losing our livelihood and losing our retirement fund in many cases as a result of what we've been going through for the last seven or eight years. Up until this point nobody has said that, but maybe it's time that governments, our government in particular, identified that, if that is the case.

• 1200

The Chairman: Certainly you have been reasonably positive about the existing structures that are in place. How many of your members would also be members of the Western Canadian Wheat Growers' Association?

Mr. Howe: Probably 50% of the Western Canadian Wheat Growers' Association would also be members of our organization.

The Chairman: They appeared before us about a month and a half ago, and needless to say their presentation was, if I can be fair, substantially different from yours. They do not think things are quite comfortable. They want some substantial change. They want changes to the pooling system for wheat. They want changes to the producer caps on Wheat Board grain. They want payments for formula, changes for interest and storage charges on producer cars. They want

[*Traduction*]

gouvernement nous aide à traverser cette période difficile. Il l'a fait par le passé, et nous continuerons de lui demander son aide, car cela est absolument essentiel. Notre industrie, laissée à elle-même, ne peut tout simplement pas survivre à une guerre commerciale avec d'autres pays, et malgré cela, on demande aux producteurs de la faire dans une large mesure. C'est aussi simple que cela.

Mme Marleau: Vous avez raison. J'entends continuellement parler d'exploitations agricoles qui étaient rentables il y a quatre ou cinq ans, et qui ne le sont plus du tout aujourd'hui.

M. Howe: Pendant une trentaine d'années, la tendance était à la hausse, bien que la croissance n'était pas tellement rapide, mais la situation variait selon les agriculteurs. Depuis sept ou huit ans, la situation s'est complètement inversée, en général. La chute est plutôt rapide. Rien n'a changé. D'ici à ce que la situation se redresse, cette industrie demeurera en difficulté et risquera même de s'effondrer, en réalité.

Mme Marleau: C'est ce que je dirais, moi aussi. Que recommandez-vous pour que le gouvernement continue de vous aider? Comme vous le dites, les gouvernements doivent appuyer l'industrie jusqu'à ce que la situation se redresse, mais entretemps, en ce qui a trait aux règlements et à quelques autres aspects qui vous concernent, y a-t-il d'autres améliorations que l'on pourrait apporter, qui pourraient vous aider?

M. Howe: À très court terme, je pense que notre industrie a besoin d'un gouvernement qui comprend la situation dans laquelle elle se trouve. À plus long terme, je pense que notre gouvernement doit faire tout ce qu'il peut pour convaincre les autres pays de la nécessité de conclure un accord au sujet des subventions qui sont accordées, car nous ne pourrons pas concurrencer des pays ayant une bourse beaucoup plus grosse que la nôtre et qui pourraient évidemment nourrir le monde entier à même elle, s'ils décidaient de le faire. Si c'est vers cela que nous allons, il vaudrait mieux le savoir, sans quoi, nombre d'entre nous risquent de perdre leurs moyens de subsistance et leurs fonds de pension, dans bien des cas, en raison des épreuves que nous traversons depuis sept ou huit ans. Personne ne l'a encore exprimé ainsi, jusqu'à maintenant, mais le moment est peut-être venu que les gouvernements, et le nôtre, en particulier, le comprennent, si c'est bien vers cela que nous nous dirigeons.

Le président: Vous avez été plutôt positif à l'égard des structures existantes. Quelle proportion de vos membres fait aussi partie de la «Western Canadian Wheat Growers' Association»?

M. Howe: Il y a probablement environ 50 p. 100 des membres de la «Western Canadian Wheat Growers' Association» qui font aussi partie de notre organisation.

Le président: Elle est venue témoigner devant le comité, il y a environ un mois et demi de cela, et je ne vous apprendrai rien en vous disant que le point de vue que nous ont exposé ses représentants différait considérablement du vôtre. Ils ne sont pas aussi satisfaits que vous semblez l'être. Ils réclament des changements importants. Ils veulent que l'on apporte des modifications au système de mise en commun du blé. Ils veulent aussi que l'on modifie les limites

[*Text*]

Canadian Wheat Board monopoly on marketing of feed grains terminated. They want regulations that restrict producer deliveries for canola to be removed. They have a whole series of things they think ought to be changed.

Without getting into the specific regulations that they are talking about, because I think they will stand on their own and the Wheat Board and the Agriculture department will look at those, why would their view of the process and the result of that process be so much different from the view of your members?

Mr. Howe: On the one hand you have a narrowly focused group. We have the same group within our organization, a narrowly focused group. On the one hand they want a liberalized trade system, and on the other hand, if you go to the other extreme, you have one that wants a very tightly controlled system in place so they can participate as a result of the overall collective.

We are trying to find the middle road. We are trying to accommodate the individual of this group that you speak about. And we are also trying to accommodate the other side of the spectrum and come down the middle some place with something that is acceptable and we can all work within. That is the reason for the difference.

The Chairman: Would the membership of your organization be larger or smaller than the Western Canadian Wheat Growers' Association?

Mr. Howe: I think they claim about 8,000 members. We determine who participates in our organization through the use of our facilities, and over 100,000 use our facilities. They are totally different; they do not have facilities to use. But if you go to the political side of our organization, where we meet in meetings around the country and sit down with farmers to discuss these issues, we tabulate that we meet with in excess of 30,000 different farmers each year throughout the three prairie provinces, and in many cases more than annually. We have three or four committee meetings a year. It is a costly process for us to try to stay on line.

The Chairman: Who produces more grain, your members or the Western Canadian Wheat Growers' Association members?

Mr. Howe: Oh, there is no question, our members, individually and collectively. You ask who produces more grain. They deliver most of their grain to our facilities, so they are included in our membership. Not all of them do, but some of them do.

[*Translation*]

imposées aux producteurs à l'égard des céréales de la Commission canadienne du blé. Ils veulent qu'il y ait un barème de paiements, que l'on modifie les frais d'intérêt et d'entreposage imposés à l'égard des wagons de producteurs. Ils veulent que l'on mette fin au monopole de la Commission canadienne du blé à l'égard de la commercialisation des grains de provende. Ils réclament l'élimination des règlements qui limitent les livraisons de canola pour les producteurs. Il y a toute une série de choses qui devraient être modifiées, selon eux.

Sans entrer dans les règlements particuliers qu'ils voudraient voir modifiés, car tout cela sera examiné par la Commission canadienne du blé et le ministère de l'Agriculture, comment expliquez-vous que cette association ait une opinion aussi différente de celle de vos membres au sujet du processus et de ses résultats?

M. Howe: Premièrement, il s'agit d'un groupe qui défend un intérêt bien particulier. Nous avons un groupe analogue au sein de notre organisation, un groupe dont le champ est aussi limité. D'un côté, il y a ceux qui réclament un système commercial libéralisé, et de l'autre, à l'autre extrême, il y a ceux qui voudraient un système très strictement contrôlé, de manière à ce qu'ils puissent participer au système collectif.

Nous tentons, pour notre part, de trouver le juste milieu. Nous cherchons à faire une place aux particuliers de ce groupe auquel vous faites allusion. Et nous tenterons aussi de satisfaire ceux qui se trouvent à l'autre extrémité du spectre, et d'arriver à un juste milieu avec une solution acceptable qui puisse permettre à tous de tirer son épingle du jeu. C'est ce qui explique la différence de points de vue entre nos deux associations.

Le président: Avez-vous plus de membres ou moins de membres que la «Western Canadian Wheat Growers' Association»?

M. Howe: Cette association dit avoir 8 000 membres. De notre côté, nous déterminons nos membres au nombre de producteurs qui utilisent nos installations, et il y en a plus de 100 000 qui le font. Ils sont complètement différents, car ils n'ont aucune installation qui leur appartienne. Sur le plan politique, à l'occasion des réunions que nous tenons avec des agriculteurs pour discuter de ces questions, nous estimons que nous rencontrons plus de 30 000 agriculteurs différents chaque année dans les trois provinces des Prairies, et dans bien des cas, plus d'une fois par année. Nous avons trois ou quatre réunions du comité chaque année. Ce processus visant à garder le contact avec nos membres nous coûte cher.

Le président: Qui produit le plus de céréales? Vos membres ou ceux de la «Western Canadian Wheat Growers' Association»?

M. Howe: Oh, la question ne se pose même pas. Ce sont nos membres, tant individuellement que collectivement. Vous demandez quelle association produit le plus de céréales. La plus grande partie de ces céréales passe par nos installations. Ses membres sont donc comptés parmi les nôtres. Ce n'est pas le cas de tous ses membres, mais d'un certain nombre d'entre eux.

[*Texte*]

The Chairman: Obviously there is a fundamental disagreement between what I perceive their presentation to us was and your presentation. I guess it is the role of a member of Parliament on a committee to listen to all sides and to come to some conclusions.

We have also had comments from a group, the Fair Access to Canada's Transportation System Coalition, who are the people who primarily operate in the Great Lakes and deal with grain transportation. They suggest that the government regulations and support programs that are in place today fundamentally work against their transportation system to the benefit of transportation to western ports rather than to eastern ports. I would be curious to hear your comments on that submission.

Mr. Howe: That may be true, but I have not read their submission. The other side of that is the Canadian Wheat Board tries to determine where the market is and then find the cheapest way to get the grain to that market, taking into consideration all of the factors that influence the cost of moving the product to that market. In the one case, they are taking into consideration the Seaway costs, which are significant. In the other case, they're not as significant, but it does cost money to get grain to the west coast.

• 1205

The Chairman: But is that significance partially because there are government support programs that encourage transportation in one direction versus the other?

Mr. Howe: Some people would suggest that.

The Chairman: So the Canadian Wheat Board is appropriate in using that in its consideration, but it doesn't truly reflect the cost of delivering the wheat. It reflects the invoice price of delivering the wheat.

Mr. Howe: Well, you may say that.

The Chairman: My final question relates to your comment about government support for the agricultural sector, as it relates to international competition. I understand that and I don't necessarily disagree with it. I've heard that Europe, for example, is no longer a major customer. They've become a major exporter, so they've become self-sufficient. I guess China has become self-sufficient. They used to be a major buyer in the world market, maybe not from us, but from somebody. Ukraine, for example, could become in fact a major exporter. It could certainly become self-sufficient. If all of these major producing areas of the world can become self-sufficient, at some point won't Canadian agriculture have to accept that maybe there aren't as many customers out there, that it will have to downsize a bit?

[*Traduction*]

Le président: Il y a de toute évidence un désaccord fondamental entre l'exposé qu'ils nous ont fait et celui que vous nous avez présenté. Je suppose que c'est là que le rôle d'un député prend tout son sens, lorsqu'il siège à un comité, à savoir, d'écouter ce que toutes les parties ont à dire et de tirer certaines conclusions.

Nous avons aussi reçu les représentants de la «Fair Access to Canada's Transportation System Coalition», qui représente des entrepreneurs qui oeuvrent principalement dans la région des Grands Lacs, dans le domaine du transport des céréales. Ils nous ont dit que les règlements et les programmes d'aide qui existent aujourd'hui nuisent fondamentalement à leur système de transport en favorisant le transport vers les ports de l'Ouest plutôt que vers ceux de l'Est. Je serais curieux d'entendre vos observations sur l'exposé qu'ils nous ont fait.

M. Howe: C'est peut-être vrai, mais je n'ai pas lu leur document. L'autre côté de la médaille, c'est que la Commission canadienne du blé tente de déterminer où se trouve le marché et de trouver ensuite le moyen le plus économique d'expédier les céréales vers ce marché, en tenant compte de tous les facteurs qui influent sur le coût du transport du produit. Le cas échéant, la Commission canadienne du blé tient compte des frais d'utilisation de la Voie maritime qui sont importants. Le transport vers l'Ouest coûte moins cher, mais il n'en demeure pas moins qu'il y a des frais importants pour transporter des céréales vers la côte Ouest.

Le président: Mais cela ne serait-il pas dû, en partie, au fait que le gouvernement encourage, par des programmes particuliers, le transport dans une direction plutôt que dans l'autre?

M. Howe: C'est ce que certains diraient, oui.

Le président: La Commission canadienne du blé a donc raison d'en tenir compte, mais son prix ne reflète pas vraiment le coût du transport du blé.

M. Howe: Oui, c'est possible.

Le président: Ma dernière question a trait à ce que vous avez dit au sujet de l'aide qu'apporte le gouvernement au secteur agricole, dans le contexte de la concurrence internationale. Je comprends la situation, et je ne suis pas forcément en désaccord avec vous. J'ai entendu dire que l'Europe, par exemple, n'est plus un gros client. Elle est même devenue l'un des principaux exportateurs. Elle est donc autosuffisante. Cela vaut aussi pour la Chine. La Chine était un acheteur important de céréales sur le marché mondial, peut-être pas du Canada, mais d'un autre pays. L'Ukraine, par exemple, pourrait bientôt devenir un exportateur important de céréales. Elle pourrait sûrement devenir autosuffisante, en tout cas. Si toutes ces régions productrices du monde peuvent devenir autosuffisantes, à un certain moment, les agriculteurs canadiens ne devront-ils pas se rendre à l'évidence qu'il n'y a peut-être plus autant de clients qu'auparavant, qu'ils vont devoir se résoudre à diminuer un peu leur production?

[*Text*]

Mr. Howe: That may be, but the Canadian Wheat Board has searched out markets and has been very successful in finding those markets. In fact, our movement of grain out of this country into the export market has actually increased over the recent past history, and depending on what happens in the European Community in particular, but also in the United States, we may see the production of the same grains that we produce curtailed somewhat. It may in fact go down and that market may reopen.

I guess the one thing that Canada has going for it, and we don't want to ever forget it, is the fact that we can produce huge quantities of grain. To a large extent, the world isn't looking for those huge quantities as much as it once did. It is looking for quality. It's looking for a product that is designed for a specific market, and Canada has through its regulatory system a product in place that fills much of that market. It's one of the reasons why we're so supportive of the Canadian Grain Commission and the regulatory system that is in place to make sure that when somebody signs on the paper that is what they're getting. They don't have to see the product. We have a reputation, which has been built over the years, of strong regulatory processes in place to assure that is in fact what they get.

The Chairman: I guess the final point I was leading up to was the fact that as the world markets have changed in wheat and grains so have they changed in other products—for example, steel. Every developing country in the world is building a steel mill to export its steel to some other part of the world. Every country in the world would like to have its own automotive industry. Every country in the world would like to have its own furniture industry. My constituents don't produce any grain to speak of—they consume a lot of it but they don't produce too much of it—but they do produce a lot of these other products. Should we take the same approach to all of the industries in my riding—they would like to be in the world market, they would like to compete with all those world industries—and subsidize them to the same tune as we subsidize the Canadian farmer?

Mr. Howe: Well, if you take that analysis, I guess we will sit back—I don't know how we will maintain our society in Canada. We can be competitive, there's no question about it, but we can't compete against other world governments. It's as simple as that. And you cannot compete with them, nor can the people in your constituency.

The Chairman: But I guess that's the question. The steel industry is subsidized in every country in the world. Automotive plants are locating around the world because of tremendous subsidies that are encouraging people to locate in various countries.

[*Translation*]

M. Howe: Peut-être bien, mais la Commission canadienne du blé a réussi à trouver des marchés fort intéressants. En fait, nos exportations de céréales ont même augmenté au cours des dernières années, et selon ce qui arrivera dans la Communauté européenne, notamment, mais aussi aux États-Unis, il se pourrait que la production des mêmes céréales que nous produisons, dans ces pays, diminue quelque peu. Il peut donc arriver que leur production diminue et que ce marché s'ouvre de nouveau au Canada.

L'un des principaux atouts que possède le Canada, et il ne faut jamais l'oublier, c'est que nous avons la capacité de produire d'énormes quantités de céréales. D'une manière générale, le monde n'a plus autant besoin qu'auparavant de ces énormes quantités de céréales. Ils recherchent davantage la qualité. Ils cherchent un produit adapté à un marché particulier, et le Canada, grâce à son système réglementaire, peut offrir un produit qui satisfait en grande partie à ce marché. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous appuyons si fortement la Commission canadienne des grains ainsi que le système réglementaire qui permet de faire en sorte que lorsque quelqu'un appose sa signature sur un contrat visant l'achat d'un produit, il est assuré de la qualité du produit qu'il recevra. Il n'a pas besoin de voir le produit en question. Au fil des ans, le Canada s'est acquis la réputation d'un pays qui s'est doté de processus réglementaires solides qui permettent d'assurer la qualité du produit.

Le président: Le dernier point que je voulais aborder, c'est le fait que tout comme les marchés mondiaux du blé et des céréales ont évolué avec le temps, cela est aussi vrai pour d'autres produits—par exemple, l'acier. Tous les pays en développement du monde construisent leurs aciéries pour exporter de l'acier à d'autres parties du monde. Tous les pays du monde voudraient posséder leur industrie automobile. Tous les pays du monde voudraient posséder leur industrie de fabrication de meubles. Dans ma circonscription, on ne produit pas de céréales—on en consomme beaucoup, mais on n'en produit pas tellement—mais on produit bien d'autres choses. Devrions-nous adopter la même formule envers toutes les industries qui existent dans ma circonscription—elles voudraient bien s'attaquer aux marchés mondiaux, faire concurrence à toutes les autres industries actives dans le monde—et les subventionner de la même manière que nous subventionnons les agriculteurs canadiens?

M. Howe: Si c'est ainsi que vous voyez les choses, nous n'évoluerons pas—je ne sais pas coment nous allons maintenir notre niveau de vie au Canda. Nous pouvons être concurrentiels, cela ne fait aucun doute, mais nous ne pouvons l'être devant la concurrence des autres gouvernements du monde. C'est aussi simple que cela. Et vous ne pouvez pas, vous non plus, leur faire concurrence, pas plus que les gens de votre circonscription.

Le président: C'est précisément là la question, je suppose. L'industrie sidérurgique est subventionnée dans tous les pays du monde. Les fabricants d'automobiles établissent des usines dans tous les pays du monde en raison des énormes subventions que leur accordent les gouvernements locaux.

[*Texte*]

The previous representatives, the Canadian Manufacturers' Association, mentioned a number of states in the United States that are saying locate your manufacturing plant here, because we have these things for you. At what point can governments say sorry, we can't help any of you?

• 1210

Mr. Howe: There has to be a competitive advantage someplace in all of this. In some of the steel plants, just as in the wheat industry, steel is being produced in places where you and I both know the cost of production is simply prohibitive.

We have as low a cost of production as any country does, so competitively that will survive in the longer term. It is a matter of maintaining it until such a time as the market returns to that place where it will support that kind of an industry. That is all we are asking for within our industry.

Mr. Sobeski: One of the things other groups have mentioned is regulations coming maybe not from Agriculture Canada but coming from other areas. The Canadian manufacturers were before us, and one of the groups that are part of that organization is the Canadian Chemical Producers' Association. Obviously, chemicals have an impact on your industry. If there is a change in regulations for the Canadian chemical industry, at what point in time does your association get involved with the regulatory process? Do you have a good rapport with the Canadian chemical industry? Are you involved early in the process, or is it such that at the end of the line the regulations appear in the Canadian gazette and you have to react to it? What is the interaction that takes place?

Mr. Howe: We are involved right from day one. We are involved through the CPAC organization, the pesticides advisory committee, from day one on that issue as it relates to the agricultural industry. We have a good rapport there. We feel we are on top of that issue. We are trying to stay ahead of it as far as application and storage and manufacture is concerned relative to the chemicals that are so important to our industry to keep it competitive. So the relationship is good in that area.

The Chairman: I would like to thank Prairie Pools for appearing before the committee today. Your input has certainly been valuable. Thank you very much.

Mr. Howe: Thank you very much. We appreciate the opportunity to be here. As far as process is concerned, this is one of the more open processes we have had the opportunity to participate in, and I am speaking of the grains and oilseeds

[*Traduction*]

Les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, qui ont témoigné juste avant vous, ont mentionné un certains nombre d'États des États-Unis qui encouragent les entreprises à venir établir une usine sur leur territoire en leur promettant toutes sortes de choses. À partir de quel moment un gouvernement peut-il mettre un terme à une telle pratique?

M. Howe: Il doit y avoir un avantage concurrentiel quelque part. Dans le domaine de la sidérurgie, tout comme dans celui de la production du blé, il y a des endroits où l'on produit de l'acier où, vous comme moi le savons très bien, le coût de production est tout simplement prohibitif.

Notre coût de production est aussi bas que celui de n'importe quel autre pays. Donc, sur le plan de la concurrence, nous allons survivre à long terme. Ce qu'il faut, c'est supporter notre industrie jusqu'à ce que le marché revienne à une situation plus normale lui permettant de le faire lui-même. C'est tout ce que nous demandons.

M. Sobeski: D'autres groupes ont aussi mentionné le fait qu'il y a des règlements qui viennent d'autres ministères qu'Agriculture Canada. Nous avons reçu les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, et parmi les groupes qui font partie de cette association, il y a, entre autres, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Évidemment, les produits chimiques ont une incidence sur votre industrie. À supposer que l'on envisage d'apporter une modification aux règlements s'appliquant à l'industrie canadienne des produits chimiques, à quel moment votre association intervient-elle dans le processus de réglementation? Entretenez-vous de bons rapports avec l'industrie canadienne des produits chimiques? Intervenez-vous au début du processus? Ou devez-vous attendre que le nouveau règlement paraisse dans la *Gazette du Canada* pour y réagir? Quels échanges y a-t-il entre vous?

M. Howe: Nous participons aux travaux dès le départ. Nous faisons partie du Comité consultatif des pesticides, et c'est là que nous participons aux discussions concernant les questions qui touchent le secteur agricole. Nous entretenons de bons rapports avec les gens du secteur des produits chimiques. Nous avons le sentiment d'être vraiment au fait de tout ce qui se passe dans ce domaine. Nous tentons de nous tenir au courant de tout ce qui concerne l'utilisation, l'entreposage et la fabrication des produits chimiques, qui sont si importants pour la compétitivité de notre industrie. Nos rapports sont donc satisfaisants dans ce domaine.

Le président: Je remercie les représentants de Prairie Pools d'être venus nous rencontrer aujourd'hui. Votre contribution a été fort utile. Je vous remercie infiniment.

M. Howe: Merci beaucoup. Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de venir vous faire part de nos vues. Au sujet du processus, je dois dire que c'est l'un des processus les plus ouverts auxquels il nous a été donné de

[*Text*]

sector in particular. We appreciate that opportunity. If there is one thing we are very conscious of, it is cost. Many of their meetings have been held in western Canada. We appreciate that because that cuts down our cost of having to travel to Ottawa, and that's important to us. Thank you very much.

The Chairman: I shouldn't point this out, but you can submit your bill to the clerk, and within reason we will pay it as well.

This meeting stands adjourned until 2 p.m.

AFTERNOON SITTING

• 1404

The Chairman: I would like to bring this meeting of the subcommittee of the finance committee dealing with government regulations and their impact on the competitiveness of Canadian industry to order.

We are continuing the process we started back in May. We heard witnesses in May and June, did extensive research during July and August, heard some more witnesses in September, and now hopefully this week will be concluding hearing of our witnesses.

This afternoon we have four witnesses lined up. Our first witnesses are from the Mining Association of Canada. I invite them to come forward.

I would comment that we've set aside about 45 minutes for your presentation, including time for questions. So the longer you speak, the less time you give us to ask you some questions, which might be your preference but we would like to ask some questions. So if you could keep your comments down to about 10 or 15 minutes, that would be appreciated.

Gentlemen, welcome. If you could introduce ourselves and then give us your opening comments, it would be appreciated.

Mr. George C. Miller (President, Mining Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman. My name is George Miller; I'm the president of the association. With me I have Henry Brehaut, who is senior vice-president for environment for Placer Dome Inc., and John Primak, vice-president of environment and health for the Mining Association.

• 1405

I'm going to ask Mr. Brehaut to lead off, because he comes from the real world and can tell us of some of the challenges he is facing.

Mr. C.H. Brehaut (Senior Vice-President, Canadian Operations, Placer Dome Inc.): Members of the committee, it's a pleasure to be here today. I think it would be useful to give a little bit of perspective of where I'm coming from as an

[*Translation*]

participer, et je dis cela au nom de tout le secteur des céréales et des oléagineux, en particulier. Nous vous en sommes reconnaissants. S'il y a une chose dont nous sommes très conscients, c'est bien le coût. Vous êtes venus à plusieurs reprises dans l'Ouest du Canada pour tenir des audiences. Nous apprécions particulièrement ce geste, car cela réduit pour nous les frais de déplacement pour venir à Ottawa, et cela compte beaucoup. Nous vous en remercions.

Le président: Je ne devrais peut-être pas vous le dire, mais vous pouvez présenter votre note à la greffière, et dans les limites du raisonnable, nous vous rembourserons de vos frais.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Le sous-comité du Comité des finances reprend son examen de la réglementation gouvernementale et de son impact sur la compétitivité de l'industrie canadienne.

Nous poursuivrons donc l'étude que nous avons entreprise en mai. Nous avons entendu des témoins en mai et en juin, nous avons fait des recherches poussées en juillet et en août, nous avons entendu de nouveaux témoins en septembre et nous espérons terminer, cette semaine, l'audition de nos témoins.

Cet après-midi, nous accueillons quatre témoins. Notre premier témoin représente l'Association minière du Canada. Je l'invite à prendre place à la table.

Nous avons réservé 45 minutes pour entendre votre exposé et pour vous poser des questions. Par conséquent, plus vous mettrez de temps à faire votre exposé, moins nous aurons de temps pour vous poser des questions. Vous préféreriez peut-être qu'il en soit ainsi, mais pas nous. Je vous prierais donc de ne pas consacrer plus de 10 ou 15 minutes à votre exposé.

Je vous souhaite la bienvenue, messieurs. Avant que vous ne commenciez votre exposé, je vous demanderais d'abord de vous présenter.

M. George C. Miller (président, Association minière du Canada): Je vous remercie, monsieur le président. Je m'appelle George Miller et je suis le président de l'Association. M'accompagnent aujourd'hui MM. Henry Brehaut, premier vice-président, Environnement, à Placer Dome Inc., et John Primak, vice-président, Environnement et Santé, à l'Association minière.

Je vais demander à M. Brehaut de bien vouloir commencer car il connaît la réalité du monde des affaires et il est donc bien placé pour nous parler des défis que doit relever l'industrie canadienne.

M. C.H. Brehaut (premier vice-président, Opérations canadiennes, Placer Dome Inc.): Mesdames et messieurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui. Je crois qu'il serait bon que je vous dise quelques mots au sujet de mes antécédents

[*Texte*]

individual representing Placer Dome as an international mining company with operations in Canada, the United States, Chile, Papua New Guinea, and Australia. We have interest in operations in Mexico and in the Philippines and are active in probably about 13 other countries trying to find mines and active exploration programs.

Placer Dome has an environmental policy that is modelled on a policy developed by the Mining Association. We're translating that into specific actions around the world. Of course the key to our policy is to adhere to regulations, but more importantly it is to respect the environment and to achieve higher environmental standards no matter where we operate. To that extent we operate in a number of jurisdictions without extensive regulations, but that in itself is a factor we have to deal with in a very constructive way.

I would like to note that the competitiveneses of the Canadian mining industry is marked or best described in terms of what's happening in the future. In British Columbia alone, where there are 23 operations at the present time, we see only 12 in operation at best at the end of the next 10 years. And even then, the economic viability of six of those is in doubt. So you could see a shrinking of the industry of 75% in that period.

At the same time, there are very few new projects coming on to replace those going out. Placer Dome has nine operations in Canada. Three will be definitely going out of operation over the next five years and we have no viable exploration projects at the present time that might replace them.

From a Canadian perspective, the mining industry is definitely shrinking. We're looking for ways to continue to do a good job in Canada, but at the same time corporations like ours have to look far afield and decide where we spend our money.

Th Placer Dome exploration budget is $70 million a year. We have spent in the past few years in the order of $20 million, but that will be shrinking to something in the order of $15 million next year. Our priorities as we assign our money on a world-wide basis show less money coming to Canada. As a result, our discovery rate and our opportunities for growth in Canada continue to be diminished.

I should note, though, that Canada, while it is mature geologically, is not a place one would want to abandon from a mining perspective. There are other jurisdictions far more mature, such as Spain, Nevada, where we are active, where years ago people would have thought that all the mines would have been found there, but given new technology, new geological theories, there has been a resurgence, and mining continues to be an active contributor to the economies of Nevada as a state and Spain as a nation.

The implication from a policy point of view is that mining is well worth supporting. Research directed toward discovery would be an important government policy. Some work is being done in that direction. More can be done. However,

[*Traduction*]

ainsi que de la société que je représente, Placer Dome, une société minière internationale qui a des activités au Canada, aux États-Unis, au Chili, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Australie. Nous exploitons aussi des mines au Mexique et aux Philippines et nous faisons de la prospection minière dans environ 13 autres pays.

Placer Dome a adopté une politique environnementale s'inspirant de la politique que s'est donnée l'Association minière du Canada. Nous l'avons mise en oeuvre concrètement dans le monde entier. Notre souci premier est naturellement de nous conformer à la réglementation environnementale en vigueur, mais—et c'est ce qui importe davantage—nous tenons avant tout à respecter l'environnement en appliquant les normes environnementales les plus rigoureuses qui soient où que nous soyons. Dans bien des pays, la réglementation environnementale à laquelle nous sommes assujettis est peu contraignante, ce qui ne nous empêche pas de nous fixer des objectifs élevés.

Permettez-moi de faire remarquer que c'est vers l'avenir que nous devons nous tourner pour comprendre comment l'industrie minière canadienne peut réussir à accroître sa compétitivité. Prenons le cas des gisements que nous exploitons en Colombie-Britannique. Ils sont au nombre de 23 à l'heure actuelle, mais il ne devrait y en avoir, au mieux, que 12 dans dix ans. Nous doutons même de la viabilité économique de six d'entre eux. On s'attend donc à ce que l'industrie réduise ses activités dans une proportion de 75 p. 100 d'ici dix ans.

Très peu de nouveaux projets viennent remplacer ceux qui disparaissent. Placer Dome exploite neuf mines au Canada. Trois d'entre elles fermeront d'ici cinq ans, et nous ne faisons pas de prospection à l'heure actuelle pour trouver d'autres mines qui pourraient les remplacer.

Il n'y a pas de doute que la taille de l'industrie minière canadienne diminue. Nous cherchons des moyens de maintenir notre présence au Canada, mais des sociétés comme la nôtre doivent faire leurs investissements là où ils seront rentablies.

Le budget de prospection annuel de Placer Dome s'élève à 70 millions de dollars. Ces dernières années, nous n'avons cependant consacré que 20 millions de dollars par année à la prospection et nous ne comptons dépenser que 15 millions de dollars à ce titre l'an prochain. Nous prévoyons consacrer moins d'argent à nos activités au Canada qu'à celles de l'étranger. Par conséquent, nous découvrons moins de nouveaux gisements au Canada et nos perspectives de croissance diminuent.

Je désire cependant signaler que le Canada, dont on peut dire qu'il s'agit d'un pays à la géologie mûre, continue de présenter un intérêt du point de vue minier. Notre société fait de la prospection en Espagne et au Nevada, par exemple, donc dans des endroits où la géologie est encore beaucoup plus mûre. On pourrait penser qu'on y a découvert toutes les mines qu'on pouvait y découvrir, mais ce n'est pas tenir compte des nouvelles techniques et des nouvelles théories géologiques. L'activité minière continue donc de jouer un rôle important dans l'économie du Nevada et de l'Espagne.

Il en découle que l'exploitation minière vaut la peine d'être appuyée. Le gouvernement pourrait jouer un rôle important en favorisant la recherche susceptible de mener à la découverte de nouveaux gisements. Certains efforts sont

[*Text*]

when we look at Canada itself and look at its geological potential, as an organization we don't have a champion within our organizations saying that our future is Canada. The champions in our organization say we want to find ore bodies—where can we best find the location in the world where we can go out and look for them.

One of the reasons there is no champion in Canada is that we're dealing with an uncertain regulatory climate. We don't understand some of the policies that are coming forward, not so much policies, but policy statements by ministers, which leave us with very little understanding or predictability of their economic impact or where we'll end up at the end of the day if we were to put a new mine into operation.

We're stuck with extra expenses on excessive monitoring. We're faced with other regulatory requirements that add to cost, such as workmen's compensation boards without a proper regulatory-free market type of control. One example there is that every new job that we would create in Ontario with the opening up of a new mine would impose on us as a corporation an unfunded liability of $40,000 as an obligation. One of the statements that I often make to the Ontario government is "Why would I want to create a job in Ontario just to be able to accept the responsibility of $40,000 per employee for each new job I create?"

• 1410

Power costs of course are going up due to excessive bureaucracies in some jurisdictions and by using the power authorities to pay dividends to provincial governments. That's another factor that affects Canada in its competitiveness. In jurisdictions such as British Columbia, water charges have been a significant economic factor in one of the operations out there. This is seriously affecting this economic viability.

In going into economic instruments and where that issue is going, one can see another element of uncertainty that a company has to face. In specific terms, the approval process is one that we touch on in our presentation. There are some valid and very good recommendations on page 9, which I commend to your reading.

I'd like to point out that it's not the environmental laws or the concerns that are the problems as we see them. We respect and will work toward the development of good laws that we can implement and common objectives, but it's the process of how we get there that is the problem. As a corporation we try very hard in all the areas we operate in to identify the environmental issues that are important and to work toward developing solutions for them.

We also believe that we should, as a matter of course, get out and talk to the governments, people at all levels and municipalities in the communities. Essentially, if we can understand what the issues are and our ability to move

[*Translation*]

déjà déployés en ce sens, mais on pourrait faire bien davantage. Lorsque nous considérons le potentiel géologique du Canada, nous ne trouvons aucun membre de notre organisation pour soutenir que notre avenir se situe au Canada. Ce qui importe plutôt pour nos membres, c'est de trouver les meilleurs gisements miniers au monde.

L'incertitude qui plane en ce qui touche la réglementation au Canada explique cet état de choses. Nous ne comprenons pas les énoncés de politique des ministres car il est impossible d'en prévoir les conséquences économiques pour l'exploitation d'une nouvelle mine.

Nous devons assumer des coûts supplémentaires pour la surveillance de nos activités. D'autres contraintes réglementaires augmentent nos coûts, comme les commissions d'indemnisation des accidents de travail, et on ne permet pas aux forces du marché de s'exercer comme elles le devraient. À titre d'exemple, je dirai que la création de tout nouvel emploi dans une mine en Ontario nous ferait assumer un passif non capitalisé de 40 000$. Je demande souvent au gouvernement de l'Ontario pourquoi nous accepterions de créer un emploi simplement pour assumer la responsabilité d'une dépense de 40,000$ par employé pour chaque nouvel emploi créé.

Le coût de l'électricité augmente évidemment à cause des bureaucraties excessives dans certaines provinces et parce qu'on utilise les entreprises publiques d'électricité pour payer des dividendes aux gouvernements provinciaux. C'est là un autre facteur qui nuit à la compétitivité du Canada. En Colombie-Britannique, par exemple, les redevances pour l'eau constituent un facteur économique important pour l'une de nos mines là-bas. C'est un facteur qui nuit sérieusement à notre viabilité économique.

Le recours à des instruments économiques représente un autre élément d'incertitude pour une entreprise. Dans notre mémoire, nous parlons plus précisément du processus d'autorisation. Nous formulons à la page 9 de très bonnes recommandations que je vous invite à lire, car elles en valent la peine.

Je tiens à signaler que ce ne sont pas les lois relatives à l'environnement ou les préoccupations dans ce domaine qui constituent un problème. Nous allons travailler à l'élaboration de bonnes lois que nous pouvons appliquer en vue de réaliser des objectifs communs, mais c'est le processus en soi qui cause des difficultés. En tant que société, nous faisons de notre mieux pour identifier les questions environnementales importantes partout où nous exerçons nos activités et nous nous efforçons d'y trouver des solutions.

Nous croyons également que nous devons naturellement parler aux représentants de tous les paliers de gouvernement, y compris ceux des municipalités environnantes. Au fond, si nous pouvons comprendre la nature des problèmes et si nous

[*Texte*]

through the process, then we'll work very hard to ensure that either all issues never become issues—we can meet them and have solutions for them—or have the public understand what we are trying to achieve and gain acceptance for our plans before we even get into the approval process.

Having said all that and having done it very effectively on one occasion and again on another occasion, we find that we get bogged down at a certain stage just due to government process. This is partly due to the two levels of government, provincial and federal. More important, however, are the inter-ministerial and inter-departmental priorities that never seem to come together in an approval process. Despite all of the best intentions to have governments work together, it's a bit of a broader problem that comes back into the ministries themselves.

What is missing, in my opinion, is that there's no clear commitment from any government in Canada to economic development. I'm talking here about the mine industry, but really the agendas are so confused and overlapping. We have a strong environmental agenda right now but we don't have a strong thrust to have economic development in an environmentally acceptable manner.

I contrast our ability to bring new mines into production in Canada in this confusing matrix that I have just described to something like that in Chile and Papua New Guinea and even Australia. We're dealing there very clearly with a single government that has a strong commitment to economic development in each case. We also respect that they have a strong commitment to the environment.

What we're able to do in those jurisdictions is to cut through to the real environmental issues and deal with them. We spend our money where it counts and don't get into counter-productive efforts or expenditures. We get on with the job. We feel that we do as good a job environmentally in other jurisdictions with fewer regulations as we do in Canada.

I'm not arguing for fewer regulations. They make a comprehensive set of rules and regulations that we can move ahead with. To that extent we offer some recommendations on page 9, but that is within the context of a strong government support for economic development and in an environmentally acceptable manner.

Apart from getting new mines into production, we are also concerned with the regulatory process as it affects those mines that we do have. On page 11 of our submission we list some more suggestions.

[*Traduction*]

savons comment suivre le processus établi, nous allons bien sûr faire de notre mieux pour que toutes les questions qui se présentent ne deviennent jamais des problèmes—nous les identifierons et nous y trouverons des solutions—ou nous ferons comprendre à la population ce que nous essayons de réaliser et nous ferons accepter nos plans avant même d'en arriver au processus d'autorisation.

Quoi qu'il en soit, et nous l'avons déjà dit à plus d'une occasion, nous constatons que nous nous enlisons à un certain moment, simplement à cause du processus imposé par les gouvernements. Cela est en partie dû au fait qu'il existe deux paliers de gouvernement, soit le palier provincial et le palier fédéral. En outre, et c'est encore plus important, les priorités de différents ministères fédéraux et provinciaux ne semblent jamais concorder dans un processus d'autorisation. En dépit du profond désir de faire coopérer les gouvernements, le principal problème réside dans les ministères eux-mêmes.

À mon avis, l'élément qui manque est un engagement clair de la part des gouvernements du Canada en ce qui concerne le développement économique. Je parle ici du secteur minier, mais en réalité, les programmes sont très nébuleux et font souvent double emploi. On fait actuellement beaucoup de cas du programme concernant l'environnement, mais on ne se préoccupe pas autant de promouvoir le développement économique d'une manière acceptable sur le plan de l'environnement.

Je mets en parallèle notre capacité d'ouvrir de nouvelles mines au Canada, dans cette mosaïque déroutante que je viens de décrire, et ce que nous pouvons faire au Chili, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et même en Australie. Il est évident que là-bas nous ne faisons face qu'à un seul gouvernement, qui s'est sérieusement engagé à promouvoir le développement économique. Nous respectons également le fait que ce gouvernement s'est aussi engagé sérieusement à protéger l'environnement.

Dans ces pays, nous avons pu aborder les véritables questions environnementales et y trouver des solutions. Nous y dépensons notre argent là où il vaut la peine de le faire, et nos efforts et nos dépenses sont productifs. Nous faisons le travail que nous avons à faire. Nous estimons que nous protégeons tout autant l'environnement dans d'autres pays qu'au Canada, mais sans autant de règlements.

Je ne demande pas qu'il y ait moins de règlements. Il suffit d'avoir un ensemble de règlements qui ne nous empêchent pas d'avancer. À ce propos, nous offrons des recommandations à la page 9, mais pour y donner suite, il faut que le gouvernement appuie solidement le développement économique, un développement qui se fera d'une manière acceptable sur le plan de l'environnement.

Le processus de réglementation nous cause des inquiétudes non seulement en ce qui concerne l'exploitation de nouvelles mines, mais aussi en ce qui concerne celles que nous exploitons déjà. À la page 11 de notre mémoire, nous faisons encore d'autres suggestions.

[*Text*]

It's interesting that as we deal with overlapping agendas in provinces and at the federal level that the Treasury Board has come forth with a regulatory policy dealing with new regulations and decided, to a large extent, to parallel our recommendations. I recommend you read it.

• 1415

These are definitely important requirements that each government department has been asked to address. Among the ones that we would like to note is that item four, where steps have been taken to ensure that the regulatory activity impedes Canada's competitiveness as little as possible, and five, where the regulatory burden on Canadians has been minimized through such methods as co-operation with other governments.

As good as these words sound, I submit that your committee could look towards how this could be embodied in a workable framework. It is my personal fear that this policy itself could be given lip service and disappear back in the governments. We need some mechanisms to make it transparent, to enable companies like mine, the mining association, other interested citizens, all stakeholders, to ask if this is really being done and to ensure that this discipline is imposed on people, on departments, ministries, coming up with new regulations, and is not something hidden from public view.

So we very much recommend the suggestions we've made, but we would like to note, in conclusion, that they parallel very closely what the Treasury Board has stated. We'd just like to see more on how that would really work and how a process could be developed that we could all participate in to make sure these issues are addressed.

Mr. Miller: Mr. Chairman, I would like to review the findings of a major study that was carried out by federal and provincial mining officials with the input of industry over the past year. This study was commissioned by the mines ministers at their annual convention in 1991 and it was completed just before the conference this year.

The study looked at the question of the competitiveness of the mining industry in Canada, and it found some pretty disturbing trends. One is that the known reserves of the major metals in Canada are going down. At the same time cost increases of producers in Canada are rising faster than they are in other countries. So we're sliding in the wrong direction on the international cost curve.

Taxation is less favourable in Canada than it used to be. Canada used to be a good place from the point of view of taxation. Now it's in the middle rank or at the higher end of the scale. I'm talking now about income-based taxation, which

[*Translation*]

Fait intéressant, tandis que nous parlons de chevauchement de programmes entre le gouvernement fédéral et les provinces, le Conseil du Trésor vient d'énoncer une politique concernant une nouvelle réglementation et a opté, dans une grande mesure, pour des règlements équivalant à nos recommandations. Je vous invite à lire ce document.

Il s'agit là certainement d'exigences importantes qu'on a imposées à chaque ministère. Parmi celles que nous tenons à vous signaler, il y a le point 4, selon lequel des mesures ont été prises en vue de faire en sorte que la réglementation nuise le moins possible à la compétitivité du Canada, et le point 5, selon lequel le fardeau de réglementation imposé aux Canadiens a été allégé, notamment grâce à la coopération avec d'autres gouvernements.

Ce sont là de belles paroles, mais j'estime que votre comité devrait chercher à déterminer comment on pourrait agir de façon concrète. Personnellement, je crains que cette politique ne représente que des voeux pieux et ne disparaisse dans les méandres gouvernementaux. Il faut des mécanismes pour rendre la politique transparente, pour permettre à des entreprises comme la mienne, à l'Association minière, à d'autres Canadiens intéressés, à tous les intervenants, de demander si cette politique est vraiment mise en oeuvre et de nous assurer que cette discipline est imposée aux ministères fédéraux et provinciaux, qui doivent préparer les nouveaux règlements, au lieu de rester caché aux yeux du public.

Par conséquent, nous vous recommandons fortement de suivre nos suggestions, mais nous tenons à ajouter, en conclusion, qu'elles reflètent exactement la politique énoncée par le Conseil du Trésor. Nous aimerions simplement savoir comment cette politique fonctionnerait vraiment et quel processus on pourrait élaborer afin de permettre à tous les intervenants de participer, de faire valoir leur point de vue.

M. Miller: Monsieur le président, je vais vous parler des conclusions d'une étude importante effectuée cette année par des fonctionnaires des ministères fédéral et provinciaux des Mines, avec la participation de l'industrie. Cette étude a été commandée par les ministres des Mines lors de leur conférence annuelle de 1991 et elle a été terminée juste avant la conférence de cette année.

Dans le cadre de cette étude, on examinait la question de la compétitivité de l'industrie minière au Canada et l'on a décelé des tendances plutôt inquiétantes. Premièrement, les réserves connues des grands métaux au Canada sont à la baisse. En outre, l'augmentation des coûts pour les producteurs au Canada est plus rapide que dans d'autres pays. Nous glissons donc dans la mauvaise direction sur la courbe des coûts à l'échelle internationale.

Au Canada, la situation fiscale est moins favorable qu'auparavant. Le Canada occupait autrefois une bonne place sur le plan de la fiscalité. Maintenant, il se situe vers le milieu ou même vers la partie supérieure de la courbe. Je

[*Texte*]

includes mining tax. But a particular problem at the cost levels is the user fees and other charges the mining companies pay whether they are profitable or not. Those fees have multiplied very rapidly as governments look for new revenue sources. But they do impact directly on competitiveness.

But we're not really here to talk about taxation and those other charges. We are here to talk about the regulatory climate. The report found, I would say, serious problems with the regulatory climate.

In environmental assessment, very likely any major mining proposal will trigger both the federal environmental assessment process and the provincial one. I know FEARO is working diligently with the provinces to find ways of making joint assessments, but at the most optimistic, the day when those joint assessments will be automatic is at least two years ahead of us, and we are facing a major problem in the meantime. As it is now, the processes at both the federal level and the provincial level are unpredictable, because you don't know when somebody is going to take the panel or the responsible minister to court, and there are no time-lines. So we are facing both delays and uncertainty about the final outcome.

In the area of environmental regulation, again you have outright duplication between the federal and provincial governments. I think no one in his right mind would design a process in which two federal departments and a provincial ministry of the environment in every province would be responsible for water quality. But that's precisely what we have in Canada.

The regulatory processes even within those departments are sometimes lacking in the discipline Mr. Brehaut referred to. Consultation is sometimes lacking. Certainly the transparency of the process leaves much to be desired. The more initiatives are announced... We calculated that in the green plan alone some 120 new initiatives were announced. Not all of those will affect mining, but at least 20 will. In some cases we are still waiting to find out what the words mean. This creates tremendous uncertainty, and it's two years after the green plan was announced.

• 1420

The last major problem that was identified was the uncertainty of mineral tenure these days because of the problems of land access. There have been many ad hoc decisions by government regarding the withdrawal of lands from economic activity for one reason or another, to create parks or to settle land claims. This again creates uncertainly and represents a kind of disincentive to make commitments in Canada to mineral exploration.

[*Traduction*]

veux parler des impôts fondés sur les revenus, ce qui inclut l'impôt minier. Un élément qui cause un problème particulier en ce qui concerne le niveau des coûts résulte des droits d'utilisation et d'autres redevances que doivent payer les entreprises minières, qu'elles aient fait des profits ou non. Ces droits se sont multipliés très rapidement, parce que les gouvernements se cherchent de nouvelles sources de revenus. Ils ont vraiment des répercussions directes sur la compétitivité.

Cependant, nous ne sommes pas vraiment ici pour parler d'impôts et d'autres redevances. Nous sommes venus parler du climat de la réglementation. Je dois dire que le rapport a décelé des problèmes graves dans ce domaine.

En ce qui concerne les évaluations environnementales, il est fort probable que tout projet important d'exploitation minière va déclancher à la fois le processus fédérale et provincial d'évaluation environnementale. Je sais que le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) s'efforce de trouver avec les provinces des moyens de faire des évaluations conjointes, mais on doit admettre que ces évaluations conjointes ne se feront pas automatiquement avant au moins 2 ans, de sorte que nous faisons face à de gros problèmes entre temps. À l'heure actuelle, les processus fédéral et provinciaux son imprévisibles car on ignore quand quelqu'un risque de poursuivre devant les tribunaux le groupe d'examen ou le ministre responsable, et il n'existe pas de date limite. Nous faisons donc face à des délais et à une certaine incertitude quant au résultat final.

Pour ce qui est des règlements concernant l'environnement, on voit encore là un chevauchement évident entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Je pense qu'aucune personne sensée n'oserait élaborer un processus en vertu duquel deux ministères fédéraux et un ministère provincial de l'environnement dans chaque province seraient responsables de la qualité de l'eau. Or c'est exactement ce que nous avons au Canada.

Même dans les processus de réglementation en vigueur dans ces ministères, on ne retrouve pas parfois la discipline dont parlait M. Bréhaut. La consultation est parfois absente. Le processus même est certainement loin d'avoir la transparence voulue. Plus on annonce d'initiatives... Nous avons calculé que le plan vert annonce à lui seul environ 120 nouvelles initiatives. Elles ne toucheront pas toutes le secteur minier, mais au moins 20 le feront. Pour certaines d'entre elles, nous attendons toujours de savoir ce que le libellé signifie. Tout cela crée beaucoup d'incertitude, et l'annonce du plan vert remonte déjà à deux ans.

Le dernier grand problème qu'on a identifié est l'incertitude quant à la teneur en minerai de certains gisements à l'heure actuelle, à cause des problèmes d'accès sur les lieux. Le gouvernement a pris de nombreuses décisions particulières par lesquelles il a ordonné la cessation de toute activité économique sur certaines terres, pour une raison ou pour une autre, notamment pour créer des parcs ou régler des revendications territoriales. Cela ajoute à l'incertitude et représente un facteur dissuasif pour l'exploration minière au Canada.

[*Text*]

I wouldn't like you to think that we are simply whining about all this, because we are not. We recognize that there are problems and that the problems cannot be dealt with by government just because they are a pain to us. So at this year's mines ministers conference the Mining Association of Canada proposed that ministers lead a multi-stakeholder exercise to try to resolve some of these problems. We proposed a kind of Whitehorse charter that would take an integrated approach to the business problems we have identified, particularly in the regulatory centre. It would be a strategic approach. It would involve labour, aboriginal people, and environmental groups to try to develop new strategic directions with which we could all live.

The forest accord that was signed early this year is a possible model. We are not sure that our process will follow their process, but we think that the fact that all these interest groups were able to find common ground on some principles is an important step forward. We would like to find that same common ground with those other interests in Canadian society.

We think that some of these problems that exist are due to misunderstanding; some are due to our perhaps not being as skillful as we could be in some cases. In any case, we believe that we have to work with all those other interests to resolve the problems.

The Whitehorse mining initiative is now under way with the agreement of the ministers in Whitehorse. We are hoping for very considerable steps forward so that if we came back in two years time we could say, look, we have some of these problems that we were worried about resolved.

In front of you is an editorial that appeared in *The Financial Post* commending this initiative. I want to disclaim responsibility for the cartoon, but there be an element of truth in the fact that some of the initiatives that are taken on the regulatory side might not be as productive as they could be.

I am going to conclude my remarks with that and perhaps ask Mr. Primak just to summarize the major points in our brief.

Mr. John Primak (Acting Vice-President, Environment and Health, Mining Association of Canada): Mr. Chairman, just to summarize some of the main points that are in our brief, mining lives in a competitive global market and it operates throughout the world. It exports much of its products and encounters prices for products that are set by the global market.

Sustainable development is currently the basis of most discussions involving regulation. What it means to us is taking economic considerations into account when making environmental decisions and protective measures, as well as

[*Translation*]

Je ne voudrais pas que vous pensiez que nous sommes simplement venus vous présenter nos doléances, car ce n'est pas le cas. Nous admettons qu'il existe des problèmes et que le gouvernement ne peut pas les régler simplement parce qu'ils nous embêtent. Ainsi, à la conférence des ministres des Mines de cette année, l'Association minière du Canada a proposé que les ministres dirigent un groupe réunissant tous les intervenants afin d'essayer de trouver une solution à certains de ces problèmes. Nous avons proposé une sorte de charte de Whitehorse, qui aborderait globalement les problèmes commerciaux que nous avons identifiés, en particulier dans le domaine de la réglementation. Il s'agirait d'une approche stratégique. Les syndicats, les peuples autochtones, ainsi que des groupes écologiques, essayeraient d'élaborer de nouvelles orientations stratégiques acceptables par tous.

L'accord sur les forêts, qui a été signé cette année, pourrait constituer un modèle à suivre. Nous ne sommes pas certains que notre processus serait le même, mais nous verrions un progrès important dans le fait que tous les groupes concernés puissent trouver un terrain d'entente sur certains principes. Nous aimerions trouver ce même terrain d'entente avec les autres secteurs de la société canadienne.

Nous pensons que certains des problèmes que nous éprouvons sont dus à des malentendus; certains sont dus au fait que nous ne sommes peut-être pas aussi habiles que nous pourrions l'être dans certains cas. Quoi qu'il en soit, nous croyons que nous devons travailler en collaboration avec tous les autres intervenants en vue de résoudre les problèmes.

L'initiative de Whitehorse en ce qui concerne le secteur des mines est maintenant en cours, en application de l'accord conclu par les ministres à Whitehorse. Nous espérons voir des progrès énormes, de sorte que nous pourrons revenir dans deux ans et dire que nous avons réussi à régler certains des problèmes qui nous préoccupaient.

Vous avez devant vous un éditorial qui a paru dans le *Financial Post*, dans lequel on loue cette initiative. Je tiens à nier toute responsabilité en ce qui concerne la caricature, mais il y a un élément de vérité dans le fait que certaines des initiatives prises en matière de réglementation ne sont peut-être pas aussi productives que possible.

Je vais terminer mes remarques là-dessus et M. Primak pourrait peut-être résumer les principaux éléments de notre mémoire.

M. John Primak (vice-président intérimaire, Environnement et Santé, Association minière du Canada): Monsieur le président, si vous me permettez de résumer certains des faits saillants de notre mémoire, je dirai que le secteur minier évolue dans un marché concurrentiel mondial et exerce ses activités dans le monde entier. Il exporte une bonne partie de ses produits et fait face à des prix fixés par le marché mondial.

Le développement durable est actuellement le thème qui sous-tend la plupart des discussions sur la réglementation. Pour nous, cela signifie que nous tenons compte des considérations économiques lorsque nous décidons de prendre

[*Texte*]

taking environmental considerations into account when making economic decisions. There has to be an important balance between the two to keep an investment climate in Canada that is beneficial to everyone.

As we have mentioned, the mining industry is not opposed to regulation per se. We are opposed to regulation that is unnecessarily costly and complex or that affects or deters the investment climate in Canada.

Because of the global competitive aspect of our industry and many other industries, we believe that Canada's regulatory path cannot be made without looking at what else is happening in the world right now. That is very important to compete for investment out there. The impact of a single initiative may be small, but the cumulative impact of many initiatives can be crippling to the industry.

• 1425

We see a rapid pace of change with environmental regulation and legislation. For example, new Canadian initiatives in the green plan include up to 120 undertakings.

We have additional commitments that were made at the Earth Summit at Rio, and we continue to see initiatives at the federal, provincial, territorial and municipal levels. Industry's capacity to deal with these various intiatives and the burden of this are overstressing the mining industry. Also, environmental bills of rights and punitive liability measures are deterring investment.

Actions that we see are the following. Governments must look at the cumulative effect of their present regulatory framework and see how this can be streamlined more efficiently. Govenments must employ fair and transparant processes and hold earlier consultations with interested stakeholders when developing or introducing new regulations, or reviewing existing ones. Finally, government must remedy the existing shortfalls that we see in the regulatory process associated with environmental protection as we have mentioned, such as delays with environmental assessments or problems of multi-governmental overlap.

This concludes our presentation.

The Chairman: Thank you very much. I'm glad you didn't take credit for the cartoon, because if I look at that correctly it shows the miner holding the hand of gold is like a wolf. I appreciate it that you absolve yourself of that cartoon.

You talk about the cost involved with many of the regulations that have impacted upon you. I realize I can't really talk about provincial or municipal regulations that are outside my knowledge, but we have been provided by the federal regulatory department with their review process and in it is a requirement for a regularly impact analysis statement.

[*Traduction*]

de mesures destinées à protéger l'environnement, et que nous tenons compte de considérations environnementales quand nous prenons des décisions d'ordre économique. Il est important de trouver un équilibre entre les deux afin de maintenir au Canada un climat favorable aux investissements, dans l'intérêt de tous.

Comme nous l'avons déjà dit, le secteur minier ne s'oppose pas à la réglementation en soi. Nous nous opposons à des règlements inutilement onéreux et complexes, ainsi qu'à des règlements qui nuisent aux investissements au Canada.

Étant donné que dans notre industrie comme dans plusieurs autres, la concurrence se fait à l'échelle mondiale, nous croyons que le Canada ne peut pas adopter de règlements sans tenir compte de ce qui se passe dans le monde à l'heure actuelle. C'est un élément très important quand il s'agit de faire face à la concurrence en matière d'investissement. Les répercussions d'une seule initiative peuvent être limitées, mais l'effet cumulatif de plusieurs initiatives peut avoir un effet paralysant sur l'industrie.

Nous constatons un changement accéléré dans le domaine de la réglementation et de la législation environnementale. Les nouvelles initiatives canadiennes annoncées dans le plan vert, par exemple, sont au nombre de 120.

En outre, nous avons pris de nouveaux engagements au Sommet de la Terre à Rio et nous continuons de voir de nouvelles initiatives au niveau fédéral, provincial, territorial et municipal. Le fardeau qu'impose ces initiatives diverses à l'industrie minière la pousse à la limite de ses capacités. En outre, les déclarations des droits environnementaux et les mesures punitives en cas de responsabilité constituent des facteurs dissuasifs pour l'investissement.

Voici les mesures que nous aimerions voir adopter. Les gouvernements doivent examiner l'effet cumulatif de l'ensemble de la réglementation actuellement en vigueur et chercher à harmoniser le tout d'une manière plus efficace. Les gouvernements doivent instituer des processus justes et transparents et tenir des consultations préalables avec les intervenants intéressés au moment de la rédaction ou de la présentation de nouveaux règlements, ou lorsqu'ils réexaminent les règlements existants. Enfin, le gouvernement doit corriger les lacunes que nous avons identifiées dans le processus de réglementation concernant la protection de l'environnement, comme les délais qu'imposent les évaluations environnementales ou les problèmes de chevauchement de programmes entre les gouvernements.

Notre exposé est terminé.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Je suis heureux que vous ne revendiquiez pas la paternité de ce dessin, car je crois voir que le mineur tenant la main en or ressemble à un loup. Je suis heureux que vous niez être l'auteur de ce dessin.

Vous parlez des coûts que vous ont occasionné plusieurs des règlements s'appliquant à votre industrie. Je sais que je ne peux pas vraiment parler des règlements provinciaux ou municipaux, car je ne les connais pas, mais le ministère chargé de la réglementation fédérale nous a fourni son processus d'examen, qui prévoit notamment la préparation d'un énoncé concernant l'analyse des répercussions de la réglementation.

[*Text*]

We had one that we very briefly reviewed which showed that one environmental regulation was going to impose something in excess of $2 billion in cost on the pulp and paper industry.

In all of this regulatory review that your industry is involved in, do you get to see with those impact analysis statements the actual dollar cost? Do you believe they are at all close to reality? Do you have any comments on those analysis statements?

Mr. Miller: Mr. Chairman, I think the requirement is a good one that these regulatory impact asessment should be made.

In the cases that I am familar with myself, we have found some shortcomings in those analyses. For example, you maybe familar with the Basel convention on the transboundary movement of hazardous wastes. This was designed to protect less developed countries from the uncontrolled dumping of hazardous waste by the developed countries. It's a very good measure. Unfortunately, when it was negotiated, it was decided at the last moment to include the recycling of materials. Materials which could be recycled were also considered waste, so that the very tight controls that were imposed by this international convention would have greatly impeded the ability of metal recycling operations in Canada to obtain raw materials from abroad. This was clearly not the intent of the convention, but that's the way it was going to operate.

When the regulatory impact assessment was made for the Canadian regulations which would have implemented this treaty, the consultant completely ignored the impact on the recycling industry. It just wasn't in his report. No one from the metals industry in Canada had been a party to the consultations or part of the Canadian delegation to the convention at any time. Of course metals are the big item that is recycled in Canada.

It required a major battle in Ottawa to obtain the broad findings. It took us months to discover that recycling was omitted from that study, and the the study apparently had to be redone. It led to some very tense moments and some unnecessary friction between industry and the officials responsible.

• 1430

I think everyone has learned a lesson from that, but I do take your point that these are very important studies. They should be carried out in consultation with all the affected parties, not just industry. I think they could be improved.

Mrs. Marleau: I think it's extremely serious that exploration is being curtailed in Canada, because it spells for a lot of long-term problems in the mining industry in Canada, and I think you're seeing that across the board. Companies are not investing in exploration in Canada the way they have in the past. A lot of their dollars are moving to Chile—everywhere.

Is a lot of the difficulty of doing business in Canada caused by the regulatory environment? Are less strict rules and fewer environmental conditions imposed on companies that go into some of these countries?

[*Translation*]

Il y en a un que nous avons examiné très brièvement, et nous avons constaté qu'un seul règlement concernant l'environnement allait imposer à l'industrie des pâtes et papiers des dépenses de plus de 2 milliards de dollars.

Dans cet examen des règlements auquel votre industrie participe, pensez-vous que ces énoncés d'analyse des répercussions montrent les coûts réels des règlements? Croyez-vous que les chiffres donnés sont près de la réalité? Avez-vous des commentaires à faire sur ces énoncés?

M. Miller: Monsieur le président, je pense qu'il est bon qu'on prépare ces évaluations des répercussions des règlements.

Dans les cas que je connais, nous avons trouvé certaines lacunes dans les analyses. Vous connaissez peut-être la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux. Elle visait à protéger les pays en développement contre le déversement incontrôlé de déchets dangereux par les pays industrialisés. C'est une très bonne mesure. Malheureusement, durant les négociations, on a décidé au dernier moment d'inclure les substances destinées au recyclage. Tout ce qui devait être recyclé serait considéré comme des déchets, de sorte que les mesures très strictes de contrôle imposées par cette convention internationale auraient nui considérablement à la capacité des entreprises de recyclage de métaux au Canada d'obtenir des matières premières de l'étranger. Ce n'était évidemment pas l'objectif de la convention, mais ce sera l'une ces ses répercussions.

Lorsqu'on a évalué les répercussions des règlements canadiens qui auraient permis de mettre en oeuvre ce traité, l'expert-conseil n'a absolument pas tenu compte des répercussions pour l'industrie du recyclage. Cela ne figurait tout simplement pas dans son rapport. Aucun représentant de l'industrie des métaux au Canada n'avait participé aux consultations ni n'avait fait partie de la délégation canadienne à la convention. Les métaux constituent évidemment la principale substance recyclée au Canada.

Nous avons dû faire des pieds et des mains à Ottawa pour obtenir les conclusions générales de cette étude. Il nous a fallu des mois pour nous apercevoir qu'on n'avait pas inclus le recyclage dans cette étude, et qu'il fallait apparemment la refaire. Cela a entraîné des tensions graves et des frictions superflues entre les représentants de l'industrie et les autorités responsables.

Je pense que tout le monde en a tiré la leçon, mais vous avez raison de dire que ce sont des études très importantes. Il faut les réaliser en consultation avec toutes les parties concernées et pas seulement l'industrie. Il faut les améliorer.

Mme Marleau: Je crois que l'interruption de la prospection au Canada est très grave car elle annonce énormément de problèmes à long terme pour l'industrie minière du Canada, sur toute la ligne. Les compagnies n'investissent plus comme autrefois dans la prospection au Canada. Une bonne partie de leurs capitaux partent vers le Chili ou ailleurs.

Est-ce le cadre de réglementation qui crée des difficultés aux entreprises qui opèrent au Canada? Les règles sont-elles moins strictes et les conditions environnementales plus souples dans certains de ces pays?

[*Texte*]

Mr. Brehaut: Perhaps I can respond to that. I think the first thing that we can't ignore here is the geological potential of where you are looking. That is why I mentioned that Canada is a mature country in terms of its having been explored over the years. Inco has been in production since the beginning of the century. A lot of the easy to find deposits have been found. As I tried to indicate, it doesn't mean that we can't find a lot more through improved technology, new concepts. Canada is still an excellent place to look for mines. But you have to balance that off; as miners we will go to where we can find mines. Canada is still a place this world is looking for for mines.

If we were to stay in Canada—let's say that we spend $100 million. I pick that as a figure, because we paid that for a mine recently. If you have $100 million and you are kept an extra two years from realizing the profit on that $100 million, in a risky type of investment, that is $10 million to $15 million extra you're paying just in lost opportunity cost.

It is big dollars having to wait to get the money when you've explored all over Canada; you've spent $15 million or $20 million a year for five years hoping you'll find one mine in that period. And then you are delayed by an inappropriate process. Why not look somewhere else, where you can move quickly to realizing on your risk expenditures?

From an environmental regulatory point of view, we as a company really can't afford to have standards lower in other jurisdictions than we have in Canada. The reason I say that is that when one goes through the environmental approval process anywhere in the world, you're fair game for anybody coming and raising whatever issue that they want. If you have not been a good environmental citizen in another country, the world knows that and that could come back to affect us in any jurisdiction. As a corporation, it is our policy to have higher environmental standards everywhere.

While there are fewer rules and maybe the rules are less stringent, we have to move in with our own standards. From a competitive point of view as a corporation and our ability to realize on our risk money and exploration, we have to be able to come to the table with a credible environmental record.

I don't think Canadian companies move abroad to avoid environmental regulation. I do not see it as a major factor.

Mrs. Marleau: I wouldn't think they would do it to avoid it, but when times are tough it is a lot easier to comply with rules that aren't as stringent as the ones we have here.

Mr. Brehaut: Again, it's not the rules, because we will do as many baseline studies and environmental assessments before we go into production in other countries as we do in Canada. But we are able to focus on the real issues and not

[*Traduction*]

M. Brehaut: Je pourrais peut-être répondre à cela. La première chose qu'on ne peut pas écarter, c'est le potentiel géologique de la région qu'on explore. C'est pour cela que j'ai dit que le Canada était un pays arrivé à maturité puisqu'on le prospecte depuis de nombreuses années. Inco existe depuis le début du siècle. On a déjà découvert une grande partie des gisements faciles à trouver. Comme j'ai essayé de le montrer, cela ne signifie par qu'il ne soit pas possible d'en trouver beaucoup d'autres, grâce à des techniques améliorées et de nouveaux dispositifs. Le Canada demeure un excellent pays à explorer. Mais il faut faire des compromis; nous sommes des mineurs et nous allons là où il y a des mines. Le Canada est encore un des pays du monde où l'on recherche des mines.

Supposons que nous restions au Canada et que nous y dépensions 100 millions de dollars. Je prends ce chiffre parce que c'est ce que nous avons payé récemment pour une mine. Si vous avez 100 millions de dollars et que vous devez attendre deux ans pour que ces 100 millions vous rapportent, alors que l'entreprise est risquée, cela veut dire que vous perdez 2 de 10 à 15 million de dollars juste en coût d'opportunité.

Cela fait beaucoup quand on sait qu'on a déjà prospecté tout le Canada; qu'on a déjà dépensé 15 ou 20 millions de dollars par an pendant cinq ans dans l'espoir de trouver une mine. Ensuite, une procédure malencontreuse vient encore retarder les choses. Dans ces conditions, il est tentant d'aller voir ailleurs, dans un pays où l'on peut obtenir un rendement plus rapide du capital risque investi.

Du point de vue de la réglementation environnementale, notre compagnie ne peut pas avoir à l'étranger des normes inférieures à celles que nous avons au Canada. Quand vous essayez d'obtenir le feu vert environnemental n'importe où dans le monde, n'importe qui peut venir soulever n'importe quelle question. Si vous vous êtes mal comportés dans un autre pays, tout le monde le sait et cela risque de vous retomber dessus n'importe où ailleurs. Notre société a donc pour politique d'avoir partout les normes environnementales les plus élevées.

Là où les règlements sont moins nombreux ou moins rigoureux, nous utilisons nos propres normes. Face à la concurrence, et pour pouvoir mettre à profit le capital risque et le capital prospection que nous investissons, nous devons garantir notre crédibilité sur le plan environnemental.

Je ne pense pas que les compagnies canadiennes partent à l'étranger pour fuir la réglementation environnementale. Je ne pense pas que ce soit un facteur important.

Mme Marleau: Je ne pense pas que ce soit le but véritable, mais quand les temps sont difficiles, il est beaucoup plus facile de fonctionner dans un contexte où les règles sont moins strictes.

M. Brehaut: Je le répète, ce n'est pas une question de règlement, car nous faisons tout autant d'études fondamentales et d'évaluation environnementale à l'étranger qu'au Canada avant de passer à la production. Mais nous

[*Text*]

get bogged down in studies. We can look at it and say that is not a viable alternative. Why have to spend an extra million dollars researching a third alternative because some environmental pal on the panel or some environmental group was able to cause an environmental panel to have us look at that?

A million dollars is a million dollars, but it's also the time factor, because that is another study that has to be done. Often in other countries we can quickly move to the real issues and deal with them.

• 1435

Mrs. Marleau: I am told that in Chile, for instance, it can take you four or five months to get the kinds of permits you need, whereas here it might take 24 months.

Mr. Brehaut: Our estimate is that Canada is at least two years longer than most other jurisdictions.

Mrs. Marleau: Including the U.S. jurisdictions? I gather they are quite slow as well.

Mr. Brehaut: Yes, the U.S. is becoming more complex as well. One of the concerns they have got into, and we also have to watch out for, is when an operation is seeking to expand its operations or to move, as in Sudbury, to a new shaft while still feeding the same mill and smelter, that triggers a whole new environmental process, and you may end up having to lay people off before you get through the regulatory process. That is something we haven't got into in Canada yet, and I hope we don't, but it's one of the implications of a poorly structured approval process.

Mrs. Marleau: But what can we do to encourage mining companies to do more exploration in Canada now to find those new sources we will need in the near future?

Mr. Brehaut: Unfortunately, I don't see it as any one single thing. Mr. Miller and I have touched on a number of factors: tax, the length of the approval process, the power costs, the uncertainty of regulations. I think if anything, somehow we have to rediscover that the basis of our country is economic development. Mining is only one of the industries. We are not the only industry affected by the approval process. There are many others. It is not the only industry affected by excessive charges and unreasonable legislation. There has to be that balance.

My opinion is that as strong as we are as a company and as an association for protecting the environment, we are also strong in creating economic value for our shareholders, and of course in keeping ourselves in jobs. What I see in Chile is a strong desire to get on with the job—let's bring everything together and get it resolved and let's move on with it—as opposed to its being broken up into different ministries and different levels of government, where we are unable to get people to come to the table and say, let's make a decision; if you don't want it, you don't want it, and let's be on with the job. It's more like trying to punch a pillow right now, trying to get a decision out of one jurisdiction in particular, because of that.

[*Translation*]

pouvons nous concentrer sur les véritables problèmes au lieu de nous enliser dans des études. Nous pouvons dire tout de suite que telle option n'est pas viable. Pourquoi dépenser un million de dollars supplémentaires à explorer une troisième option parce qu'un écologiste ou un groupe d'écologistes a réussi à l'exiger?

Ce n'est pas seulement une question d'argent, mais aussi une question de temps, le temps de réaliser toute l'étude. À l'étranger, nous pouvons souvent aborder et solutionner beaucoup plus vite les véritables problèmes.

Mme Marleau: Il paraît qu'au Chili, par exemple, il vous suffit de quatre ou cinq mois pour obtenir les permis nécessaires, alors qu'ici cela peut aller jusqu'à 24 mois.

M. Brehaut: D'après nous, il faut au moins deux ans de plus au Canada que dans d'autres pays.

Mme Marleau: Y compris les États-Unis? Il me semblait qu'ils étaient très lents eux aussi.

M. Brehaut: Oui, la situation devient plus complexe aux États-Unis aussi. L'un de leurs problèmes, et il faut y faire attention ici, c'est que quand une compagnie veut se développer ou commencer à exploiter, comme à Sudbury, un nouveau puits tout en alimentant la même aciérie et la même fonderie, on déclenche toute une nouvelle procédure environnementale, et la compagnie peut très bien en arriver à licencier du personnel avant même que tout ce processus soit mené à terme. Nous n'en sommes pas encore là au Canada, et j'espère que nous n'y viendrons pas, mais c'est l'une des conséquences d'une procédure d'approbation mal structurée.

Mme Marleau: Que pouvons-nous faire pour encourager les compagnies minières à faire maintenant plus de prospection au Canada pour découvrir les nouvelles sources dont nous aurons besoin dans un avenir proche?

M. Brehaut: Malheureusement, je ne crois pas qu'il y ait une seule chose à faire. M. Miller et moi-même avons mentionné divers facteurs: la fiscalité, la lenteur de la procédure d'approbation, les coûts énergétiques, le flou de la réglementation. Je pense qu'en fait, il faudrait revenir à l'idée fondamentale que notre pays repose tout entier sur le développement économique. Le secteur minier n'est qu'une de nos industries. Nous ne sommes pas la seule à être touchée par le processus d'approbation. Il y en a bien d'autres. Nous ne sommes pas la seule industrie à être victime de frais excessifs et de lois aberrantes. Il faut trouver un équilibre.

À mon avis, la force de notre compagnie et de notre association n'est pas seulement de protéger l'environnement, mais aussi de générer des profits pour nos actionnaires et naturellement de préserver nos emplois. Je crois qu'au Chili, il y a une plus forte volonté de passer à l'action, d'aborder les problèmes et de les régler, au lieu de disséminer les problèmes dans divers ministères et à divers niveaux de gouvernement sans pouvoir réunir les intervenants autour d'une table pour parvenir à une décision claire et nette et passer ensuite à l'action. À cause de cette dispersion, nous avons l'impression de nous battre contre des moulins à vent.

[*Texte*]

Mr. Miller: There is a precedent in Australia that may interest you. A facilitation office was established for a major project, reporting to the Prime Minister. The purpose of that office is to ensure that all the regulatory processes that have to be done are done, and they are done right, but they are done fast and there are agreed time lines, or agreed target dates, for approval at every stage. This concentrates the mind, when there is somebody in high position to see that things are not held up unnecessarily.

That would have strong symbolic value. I think in fact it's had a major impact in Australia, where the industry I am familiar with was having the same kind of complaints we were having. Many of the same issues arise in Australia: land-use issues, aboriginal issues, environmental assessment issues, a federal state. Their powers are not divided exactly like ours, but...

Mrs. Marleau: How did they overcome the jurisdictional problems between areas versus the total state? I gather they had problems similar to those we have now between provincial governments and federal governments.

Mr. Miller: We have jurisdictional problems, but many of them could be resolved by administrative arrangements. We did suggest the constitutional discussions try to resolve some of these overlaps. But that's water under the bridge. Nevertheless, changes in legislation at the federal level, changes in administrative arrangements and delegated authority, could streamline things a lot between the federal and provincial governments. You have the authority to do that, or as parliamentarians you could create the authority for those arrangements.

Mrs. Marleau: In other words, impose a federal...or one of the levels would say okay, this is the way it's going to be done. I don't know how they would accept that.

Mr. Miller: It seems strange that the Department of Fisheries and Oceans has an absolute prohibition against the discharge of a deleterious substance, Environment Canada has the same powers under the Canadian Environmental Protection Act, and every single province has a water protection statute and a ministry of the environment to enforce it. Surely that's not necessary.

• 1440

Mr. Sobeski: I think I would like to pick up on a similar point, supplementary to Ms Marleau.

We've had other witnesses come before the committee talking about competition from other countries. Of course usually we're talking with manufacturers, who have a finished product, and there is some quality that the Canadian consumer can see. It's obviously different from mining. A piece of ore, whether it comes from Canada or Chile or wherever, is basically the same.

You're talking about harmonizing rules in Canada and trying to harmonize with the rules in other countries. Are you saying that we should reduce our environmental standards or maybe reduce our labour standards, or are you more trying to have everyone in Canada accept one standard across the country or one provincial standard? Maybe in other countries they don't have this federal state rule, so they accept. If I took the United States, if everybody accepts the

[*Traduction*]

M. Miller: Il y a un précédent australien qui pourrait vous intéresser. On a créé, pour un grand projet, un bureau destiné à faciliter les choses relevant du premier ministre. Le travail de ce bureau est de veiller à ce que toutes les procédures réglementaires soient respectées, qu'elles soient exécutées correctement mais aussi rapidement, en fonction de délais établis pour l'approbation à chaque étape du processus. Quand on a un fonctionnare de niveau élevé pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de retard superflu, les choses avancent mieux.

Cette décision a eu une valeur symbolique importante. Je pense qu'elle a eu des retombées considérables en Australie, où l'industrie que je connais bien avait le même genre de griefs que nous. On retrouve les mêmes problèmes en Australie: des questions d'utilisation des terres, des problèmes autochtones, des questions d'évaluation environnementale, un État fédéral. Les pouvoirs ne sont pas répartis exactement comme ici, mais...

Mme Marleau: Comment ont-ils surmonté les problèmes de compétence entre région et État? Je pense qu'ils avaient le même genre de problèmes que nous entre nos gouvernements provinciaux et fédéral.

M. Miller: Nous avons des problèmes de compétence, mais bien souvent on pourrait les régler au moyen de dispositions administratives. Nous avons suggéré qu'on se serve des débats constitutionnels pour régler certains de ces problèmes de chevauchement, mais cela m'a rien donné. Malgré tout, si l'on modifiait les lois au niveau fédéral, les dispositions administratives et les délégations de pouvoir, on rationaliserait beaucoup de rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Vous avez le pouvoir de le faire, ou vous pourriez en tout cas créer ce pouvoir en tant que parlementaires.

Mme Marleau: Autrement dit, imposer...donner le pouvoir de décision à un niveau qui trancherait. Je ne sais pas si l'on pourrait accepter cela.

M. Miller: Je trouve curieux que le ministère des Pêches et Océans puisse interdire totalement le rejet de substances nocives, qu'Environnement Canada ait les mêmes pouvoirs en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et que chaque province ait une loi sur la protection de l'eau ainsi qu'un ministère de l'Environnement pour la faire appliquer. Je suis sûr que c'est excessif.

M. Sobeski: J'aimerais, sur un point analogue, poursuivre l'intervention de M^me^ Marleau.

Nous avons entendu d'autres témoins nous parler de la concurrence d'autres pays. Évidemment, nous parlons en général à des manufacturiers qui ont un produit fini, ce qui veut dire que le consommateur canadien peut voir la qualité du produit. Ce n'est pas la même chose que pour les mines. Un bloc de minerai, qu'il vienne du Canada ou du Chili, c'est toujours la même chose.

Vous parlez d'essayer d'harmoniser les règlements du Canada avec ceux des autres pays. Vous voulez dire que nous devrions abaisser nos normes environnementales ou nos normes de travail, ou voulez-vous plutôt dire qu'il faudrait adopter dans tout le Canada une seule norme nationale ou provinciale? Cela peut être acceptable dans d'autres pays, où il n'y a pas nécessairement cette règle fédérale. Si je prends les États-Unis, si tout le monde acceptait les règles du

[*Text*]

rules in Wyoming they will use those rules. Is that what you're talking about, or are you talking about dropping our standards to the lowest common denominator?

Mr. Miller: I think we want to stress time and time again that we're not talking about dropping standards at all. But it doen't make a lot of sense to have essentially the same standard at the federal and at the provincial level, but slightly different, so that there are two recording requirements. You may be in compliance on one point under the federal statute; you may be out of compliance on the same point in the provincial statute. You're sending a mixed message to the public in that case. There could be harmonization de facto without necessarily relinquishing the powers of the federal government to intervene if necessary.

Mr. Primak: Just to supplement, again we have no problems with standards—we recognize the need for them—but having different standards applied sometimes will also require double levels of monitoring and of reporting. It is a more time-consuming effort. That's where we're trying to achieve harmonization and efficiencies, so the work can be done once and distributed to all the involved parties, instead of duplication and things of that sort.

Mr. Sobeski: The question it raises, I guess, when you talk about the Whitehorse initiative, which I'll take was being driven by the mining community more than by other groups, was that not only was it mining, but obviously you brought in government along the way, the environmental groups, the aboriginal groups—everybody, I guess that has a stake in this. You're driving along that particular route. I've always been asking the question about self-regulation, as opposed to immediately making the assumption that if it has to be regulated, it has to come to your provincial capital or your federal capital.

Do you think by bringing this partnership in together, that maybe we could lead to self-regulation? What are the dangers of self-regulation? I guess if you were to put on your opponent's hat, what would be the fears they would have about self-regulation? I guess if I were sitting here asking that, what would be your questions to defend against self-regulation?

Mr. Brehaut: Well, let me just make some introductory remarks saying that the Mining Association has embarked on a path that has a strong policy, and we're now developing codes of management, guidelines for our members that will hopefully be leading up toward something of a self-regulatory nature.

I read an article on the plane coming up today on the 35-50 rule in the States. I wonder whether you are familiar with that. They had all the industries measure the extent of their emissions and then asked them to reduce voluntarily by 35% in a certain number of years, and 50% in the longer timeframe. A number of companies embraced this and made significant advances and improvements in their environmental performance, but the concern is that not all companies do it.

I think it is a valuable part; it's not something that should not have been done. But the fact is that not all companies jump on the voluntary bandwagon. I think one of the reasons it ends up being of a regulatory nature is... The

[*Translation*]

Wyoming, elles seraient appliquées partout. Est-ce de cela que vous voulez parler, ou de ramener nos normes au plus petit dénominateur commun?

M. Miller: Encore une fois, je le répète, il n'est pas question d'abaisser les normes. Mais il est absurde d'avoir pratiquement les mêmes normes au niveau fédéral et provincial, mais avec simplement quelques petites différences qui font qu'il est nécessaire d'avoir deux procédures. Vous pouvez très bien respecter la réglementation fédérale sur un point alors que vous violez la réglementation provinciale sur le même point. C'est gênant pour le public. On pourrait très bien harmoniser les règlements dans les faits sans renoncer au pouvoir d'intervention éventuel du gouvernement fédéral.

M. Primak: J'ajoute que nous n'avons aucune objection aux normes, dont nous reconnaissons la nécessité, mais que le problème vient du fait que l'application de normes différentes nécessite une double procédure de contrôle et de rapport. C'est une perte de temps supplémentaire. Nous voudrions harmoniser et rationaliser les choses pour éviter les répétitions et répartir correctement les activités.

M. Sobeski: Quand vous parlez de l'initiative de Whitehorse qui, je crois, était surtout le fait du secteur minier, j'imagine qu'en fait, vous voulez dire qu'il ne s'agit pas seulement de ce secteur, mais que tout le gouvernement, les groupes écologistes, les groupes autochtones, tout le monde est concerné. C'est cette thèse que vous poursuivez. J'ai toujours avancé cette thèse de l'autoréglementation, par opposition au principe selon lequel, s'il doit y avoir réglementation, la question doit automatiquement être renvoyée à la capitale provinciale ou fédérale.

Pensez-vous qu'en établissant ce partenariat, vous pourriez en arriver à une autoréglementation? Quels sont les risques que cela comporterait? Si vous vous faisiez l'avocat du diable, quel critiques formuleriez-vous au sujet de cette autoréglementation? Si nous étions à votre place, quelles sont les objections que vous nous présenteriez?

M. Brehaut: Je voudrais tout d'abord dire que l'Association minière s'est engagée sur la voie d'une politique énergique et que nous élaborons actuellement des codes de gestion, des lignes directrices à l'intention de nos membres dans l'espoir d'aboutir à une sorte d'autoréglementation.

Dans l'avion, en venant ici, j'ai lu un article sur la règle des 35-50 aux États-Unis. Je ne sais pas si vous la connaissez. On a demandé à toutes les industries de mesurer leurs émissions et de les réduire volontairement de 35 p. 100 sur un certain nombre d'années et de 50 p. 100 à plus long terme. Un certain nombre d'entreprises ont accepté ce défi et ont considérablement progressé sur le plan environnemental, mais le problème, c'est que toutes les compagnies ne le font pas.

Je pense que c'est un point positif; il fallait le faire. Le problème, c'est que toutes les compagnies n'adoptent pas nécessairement ce programme facultatif. On comprend qu'il y ait une réglementation... Certaines compagnies se sont dit

[*Texte*]

reasoning of some companies was if we reduce now, the government is going to come back at us in five years anyway and want us to reduce by 50%, so why don't we wait until then to reduce by 50%?

• 1445

It's more the structure of the voluntary initiative, as opposed to whether it is good or bad in itself. They probably have to be structured very carefully to get maximum impact.

Mr. Sobeski: Do we have voluntary rules, or was it a United States example when you talked about voluntary compliance?

Mr. Brehaut: This is the United States example.

Mr. Sobeski: One of the concerns we heard from manufacturers and others—and you've just touched on it a little bit—is the timeframe that is required; in other words, if it was rather, without getting into specifics, the principle saying, we have to accomplish X by 8 years as a timeframe, or in a 15-year timeframe. Fifteen years might sound like a long time, but I guess in your industry it isn't that long.

Do you think setting principles like that and somehow I guess putting a bit of teeth into them is achievable for the industry?

Mr. Miller: That's a very good point. I think we can have sustainable development in Canada. I think we can have a healthy economy and a much-improved environment. However, we might need a little patience to get there.

I use an example of the major smelter overhaul that was done at Inco. The initiative was studied in the late 1970s. The question at that time was whether acid rain was a scientific established fact or some kind of an imaginary problem. Well, it was established that it was a serious problem.

The targets for 1994 emissions were developed in the early 1980s, when Inco was losing a million dollars a day in cash and could see the black hole approaching. Everybody was nervous about that. The 1994 targets were finally established and published in 1984-85, and there was a lead time then of 10 years to achieve that 50% reduction, a very major reduction.

At the time it was announced, Inco said gee, we don't how to meet it, we don't know what technology we will use to meet that standard; we're not saying the standard is impossible, we're saying we don't know how to meet it, so we'd better get busy and find out how to meet it. They immediately embarked on a research program. The technology was discovered, developed.

In the meantime, metal markets improved. Metal companies enjoyed two years of outstanding profits, 1989-90. Sure enough, Inco had the cash and spent $5 million of its own money, without a government grant, and redeveloped the smelter. The smelter is now in place, and those emission targets are going to be met, and all because it was done in an intelligent way. So the process is as important as the product here.

[*Traduction*]

que si elles réduisaient tout de suite leurs émissions, le gouvernement allait de toute façon venir leur demander dans cinq ans de les réduire de 50 p. 100. Elles ont donc préféré attendre.

La question n'est donc pas de savoir si c'est une bonne ou une mauvaise initiative, c'est une question de structure de cette initiative volontaire. Il faut la structurer avec beaucoup de prudence pour qu'elle ait le maximum d'effet.

M. Sobeski: Avons-nous ces règles facultatives ou parliez-vous seulement des États-Unis?

M. Brehaut: C'était aux États-Unis.

M. Sobeski: L'une des choses qui dérange les manufacturiers, entre autres-et vous y avez fait un peu allusion-c'est le délai nécessaire; autrement dit l'idée de dire, sans entrer dans le détail, qu'il faut faire telle chose d'ici huit ans ou d'ici 15 ans. Quinze ans, cela peut paraître long, mais j'imagine que pour votre industrie ce n'est pas énorme.

Pensez-vous qu'on pourrait énoncer des principes de ce genre en leur donnant un certain poids?

M. Miller: C'est une excellente suggestion. Je pense que nous pouvons assurer le développement durable au Canada, que nous pouvons avoir une économie saine dans un environnement bien meilleur. Mais il faut faire preuve d'un peu de patience.

Prenez comme exemple la grande reconversion de la fonderie d'Inco. La question a été étudiée à la fin des années 70. On se demandait si les pluies acides étaient un fait scientifique prouvé ou un pur problème imaginaire. On a constaté que le problème était bien réel.

Les cibles d'émissions pour 1994 ont été élaborées au début des années 80, à une époque où Inco perdait un million de dollars par jour et courait à la catastrophe. Tout le monde paniquait. On a finalement établi et publié les normes de 1994 en 1984-1985, et il y avait alors un délai de 10 ans pour arriver à cette réduction de 50 p. 100, une réduction considérable.

À l'époque, les représentants d'Inco ont dit: «Nous ne savons pas quoi faire, nous ne savons pas comment y parvenir techniquement; nous ne disons pas que c'est impossible, mais simplement que nous ne savons pas comment nous y prendre, et il faut donc que nous commencions tout de suite à essayer de trouver une solution.» Ils se sont lancés dans un programme de recherche. On a découvert et mis au point toute une technologie.

Entre-temps, les marchés des métaux ont repris. Les entreprises ont réalisé des bénéfices exceptionnels en 1989-1990. Inco a soudain eu les moyens de dépenser 5 millions de dollars, sans subvention gouvernementale pour aménager la fonderie. Elle fonctionne maintenant, et les normes d'émission vont être atteintes, tout simplement parce tout cela s'est fait de façon intelligente. Ce n'est donc pas seulement une question de produit, mais de procédé.

[*Text*]

Mr. Sobeski: What would have been the penalty to Inco if they had not met the 1994–95 guidelines? Obviously, to make the the half-million-dollar investment, it wasn't just to appear before a subcommittee of finance to apologize and look for a penance and say three Hail Mary's. Obviously, there had to be a little more to it than that.

Mr. Miller: I suppose that if they hadn't met the requirement, there would have been negotiations; but in the final analysis they could have been shut down. That's the ultimate penalty.

The Chairman: Just asking about one particular area of your presentation, although you didn't mention it in your verbal presention, you concentrated a bit on transportation as being an important factor.

In this review process that was announced by the minister back in February, the Department of Transport was one of those signalled as doing a review. Have you been consulted in that review process? First, do you feel that your input was wanted? Do you get a feeling that it's going to be used? Without us knowing what the conclusions of that internal review are, do you believe that the review they have undertaken or are in the process of doing has taken in your considerations?

• 1450

Mr. Miller: A very interesting precedent was established in the Transportation Act of 1987, and that is that there would be a five-year review point. That's something unusual, I think, something new. We were certainly solicited. Our advice and our consultation were wanted. We worked particularly with some mining companies based in western Canada because that's really where the bulk transport takes place. There was some discussion as to the make-up of the review committee and the rules under which it would work, but our impression is that it has been a worthwhile activity and we'll have to see the final result.

We do feel there was one element that was missing in the initial act, namely that the carriers were not given the same freedom to compete and the same freedom to cut their costs as was given to the shippers through some of the competitive measures that were introduced at that time. We do feel that competition and cost competitiveness should be encouraged at the carrier level because that will come back and aid Canadian competitiveness.

The Chairman: I want to thank you for appearing before the committee this afternoon with your submission. It has certainly been interesting. Thank you for participating.

Mr. Miller: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Our next witnesses are from the Federally Regulated Employers in Transportation and Communication. I presume that's a group.

Mr. Jack A. McGuire (Acting Chairman, Federally Regulated Employers in Transportation and Communication): Mr. Chairman, I'm here as acting chairman of FETCO. I have with me some representatives of

[*Translation*]

M. Sobeski: Quelle aurait été la sanction infligée à Inco si elle n'avait pas respecté les normes de 1994–1995? Ces gens-là n'ont pas fait un tel investissement pour venir ensuite s'excuser auprès du Sous-comité des finances et se faire infliger trois *Je vous salue Marie* en guise de punition. C'était tout de même un peu plus sérieux.

M. Miller: Si les normes n'avaient pas été atteintes, il y aurait eu des négociations; mais en dernière analyse, la compagnie aurait pu être obligée de fermer.

Le président: Dans votre document, bien que vous n'en ayez pas parlé au cours de votre exposé, vous dites que le transport est un facteur important.

Le ministère des Transports est un des ministères concernés par la révision annoncée par le ministre en février. Avez-vous été consultés? Et d'abord, pensez-vous qu'on jugeait utile de vous consulter? Avez-vous l'impression que votre rapport servira à quelque chose? Nous ne savons pas en quoi consisteront les conclusions de cet examen interne, mais pensez-vous qu'on a tenu compte de votre point de vue?

M. Miller: En précisant que les dispositions qu'elle contient devaient faire l'objet d'un rapport à la conclusion d'une période de cinq ans, la Loi nationale de 1987 sur les transports créait un précédent très intéressant. C'était là une mesure nouvelle, peu commune. On nous a certainement approchés et nos conseils et points de vue ont été sollicités. Nous avons travaillé surtout avec certaines entreprises minières dans l'ouest du Canada, car c'est dans cette région que le transport en vrac a le plus d'importance. On avait alors discuté de la composition du comité d'examen et des règles qu'il devait respecter, mais notre impression demeure que ce travail a été utile. Il faudra toutefois voir le résultat final pour se faire une opinion.

À notre avis, le texte initial de la loi présentait une lacune, en ce sens que les transporteurs n'avaient pas la même liberté d'être compétitifs et la même liberté de réduire leurs coûts que les expéditeurs qui pouvaient bénéficier de certaines mesures présentées à l'époque pour améliorer la compétitivité. Nous estimons que la concurrence entre les transporteurs et la compétitivité des coûts devraient être encouragées car cela contribue à améliorer la compétitivité canadienne en général.

Le président: Je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu vous présenter devant notre comité cet après-midi et nous soumettre vos observations qui sont certainement très intéressantes. Merci de votre contribution.

M. Miller: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous allons maintenant entendre les représentants des Employeurs des transports et communications de régie fédérale. Je pense qu'il s'agit d'une équipe.

M. Jack A. McGuire (président intérimaire, Employeurs des transports et communications de régie fédérale): Monsieur le président, je comparais ici en ma qualité de président intérimaire de l'ETCOF. Je suis accompagné de

[*Texte*]

FETCO employers and I'd like to take a minute to introduce them. With me is Mr. David Olsen, Assistant General Counsel, Legal Affairs, Canada Post, Ottawa; Mr. Don Brazier, Assistant Vice-President, Industrial Relations, CP Rail Systems, Montreal; Ms June Green, Director, Research and Analysis, Canadian National Railways, Montreal; and Mr. Frank Pasacreta, Vice-President, Operations, B.C. Maritime Employers Association, Vancouver.

I would like to take a few minutes to explain a little bit about FETCO. As you mentioned, Federally Regulated Employers in Transportation and Communication is known as FETCO. It is a group of 20 companies that came together about 10 years ago on a voluntary basis, with the objective of finding and dealing with matters of common interest in the field of employee relations.

As you will see from appendix A of our brief where it lists the FETCO employers, FETCO includes many of the larger employers in Canada who have in their employ a total of more than 250,000 employees under federal jurisdiction. As such, FETCO employers are, of course, very concerned about and interested in any proposed amendments to legislation, and appreciate any opportunity to come forward and express their views with respect to any such proposed changes. We therefore appreciate very much having the opportunity to come before you today and express our views on the subject of regulatory matters. Our views are fully supported by all members of FETCO.

• 1455

Mr. Brazier is going to take a few minutes to go over a summary of our submission, which I believe you have.

Mr. Donald V. Brazier (Federally Regulated Employers in Transportation and Communication): I understand you have copies of our submission, but for anybody else who might want to look at the submission, on the chair in the front we have some extra copies, in English and French.

By way of a further introduction, appendix A to our main submission identifies the members of FETCO. Without exception they are all well-known employers or employer organizations. However, although many of them are major employers, large employers, employing thousands of employees, some are quite small, having fewer than 50 employees. Included in those particular groups would be for example small trucking companies. As well, there are a lot of small airlines in the country.

Although the impact of statute and regulations is severe on large employers, it is just about impossible in many instances for some of these smaller employers to adhere to them, and I think, ladies and gentlemen, in your deliberations it should be remembered that although larger employers might be able to live with certain regulations at a cost, the impact of certain regulatory matters on smaller employers can mean whether or not they can actually remain in business.

[*Traduction*]

quelques représentants d'employeurs membres de notre groupe et je prendrai une minute pour vous les présenter. Voici donc M. David Olsen, conseiller juridique principal adjoint, Service du contentieux, Société canadienne des postes, Ottawa; M. Don Brazier, vice-président adjoint, Relations industrielles, CP Rail, Montréal; M^me^ June Green, directeur, Recherche et analyse, Chemins de fer nationaux du Canada, Montréal; M. Frank Pasacreta, vice-président, Opérations, B.C. Maritime Employers Association, Vancouver.

Permettez-moi de vous expliquer rapidement la nature de l'ETCOF. Comme vous l'avez indiqué, notre groupe, Employeurs des transports et communications de régie fédérale, est connu sous l'acronyme ETCOF. Ce groupe comprend 20 entreprises qui ont pris l'initiative de se réunir il y a environ dix ans, afin de déterminer les points qu'elles ont en commun dans le domaine des relations du travail et de traiter de ces questions.

L'annexe A à notre mémoire donne la liste des membres de notre groupe, et vous constaterez que l'ETCOF regroupe un bon nombre des plus importants employeurs du Canada et que, dans leur ensemble, ils comptent plus de 250 000 employés régis par les règles fédérales. Il est donc évident que les employeurs membres de l'ETCOF s'intéressent de très près à tout projet de modifications aux lois et sont reconnaissants de pouvoir exprimer leur point de vue au sujet de ces modifications. Nous sommes donc très heureux d'avoir la possibilité de nous présenter devant vous aujourd'hui pour vous soumettre nos commentaires au sujet de la réglementation. Ces commentaires reflètent l'opinion de tous les membres de l'ETCOF.

Je crois que vous avez déjà reçu notre mémoire, et M. Brazier va maintenant vous en présenter rapidement un résumé.

M. Donald V. Brazier (Employeurs des transports et communications de régie fédérale): Je crois savoir que vous avez déjà reçu notre mémoire, mais si quelqu'un d'autre désirerait y jeter un coup d'oeil, nous en avons ici, sur la chaise de devant, quelques exemplaires supplémentaires, en anglais et en français.

Pour compléter les remarques au sujet de notre groupe, l'ETCOF, je vous rappelle que l'annexe A à notre mémoire donne la liste des membres du groupe, qui sont tous des employeurs ou des associations d'employeurs très connus. Il est vrai, toutefois, que s'il s'agit souvent d'entreprises qui emploient des milliers de personnes, certaines d'entre elles sont fort petites et n'ont qu'une cinquantaine d'employés, ou moins. Dans cette dernière catégorie, on trouve, par exemple, de petites entreprises de camionnage. D'autre part, de nombreuses petites compagnies aériennes existent dans notre pays.

Si les lois et règlements ont des conséquences importantes pour les grandes entreprises, il est pratiquement impossible, dans bien des cas, aux plus petites entreprises de s'y conformer. Il me semble, mesdames et messieurs, que vous ne devriez pas oublier, dans vos délibérations, que si les grandes entreprises peuvent absorber les coûts liés à certains règlements, les conséquences pour des entreprises plus petites peuvent fort bien être l'élément qui les condamne à disparaître.

[*Text*]

All that being said, it is probably fair to say that over the last ten years or so government has recognized the need to consult the stakeholders in regulation and legislation-making process, at least as far as the groups we deal with are concerned. As representatives of employers, FETCO naturally is pleased that the government has seen this need to consult with us and others in this process. However, when government approaches business with respect to the development of regulations, it appears that the decision has already been taken within government that such regulations are necessay.

The main concerns of FETCO in the regulatory area are as follows:

—the multitude of regulations and legislation under which federally regulated employers work, which add considerably to the cost of doing business for the employer and for those Canadians using transportation and communication services;

—the conflict between legislative initiatives and promotion of collective bargaining;

—conflicting and duplicate legislation and enforcement of such;

—legislative and regulatory enforcement that is not always even-handed or of high quality; and

—regulatory impact analysis: although this is a procedure that employers accept, we believe the process is flawed and needs to be revamped.

We will now turn to discussion of these areas in more specific terms.

It is the position of FETCO that labour standards and certain other labour legislation should not be operative where a collective agreement is in force. We recognize that an exception might have to be made to give the appropriate minister the authority in exceptional circumstances to extend the provisions of an act where it is deemed to be in the public good. We would, however, see these as exceptional situations.

The government promotes collective bargaining, an activity fully supported by FETCO. However, the government at the same time continually introduces legislation and regulations that can be more properly addressed by the parties themselves in a manner designed for their own situation or where to a great extent collective bargaining has already addressed the issue and where there is no identifiable need to cover the unionized sector.

The solution, from our point of view, is for collective agreements to be excluded from the application of certain legislation. It is our belief that the employer-employee community within the federal sector will be better served if areas such as the following were handled through collective bargaining: part III of the Canada Labour Code, and part III of the Canada Labour Code is labour standards legislation; the establishment of safety and health committees pursuant to part II of the Canada Labour Code; and the establishment of employee assistance programs, currently under consideration by the government.

[*Translation*]

Ayant dit cela, il faut tout de même reconnaître qu'au cours des dix dernières années, environ, le gouvernement a reconnu la nécessité de consulter les intéressés lors de l'élaboration des règlements et des lois, tout au moins en ce qui concerne les organisations avec lesquelles nous travaillons. En tant que représentant des employeurs, l'ETCOF se félicite de constater que le gouvernement a reconnu la nécessité de nous consulter, ainsi que d'autres, dans ce processus. Toutefois, quand le gouvernement approche les entreprises au sujet de l'élaboration de règlements, il semble bien qu'il ait déjà décidé que les règlements en question étaient nécessaires.

Les principales inquiétudes de l'ETCOF dans le domaine de la réglementation se résument ainsi:

—la multiplicité des lois et des règlements qui régissent les employeurs de régie fédérale et qui accroissent les frais tant pour l'employeur que pour les Canadiens qui font appel à des entreprises de transport et de communications;

—la contradiction entre des projets législatifs et le recours encouragé à la négociation collective;

—l'application des dispositions législatives et réglementaires, qui n'est pas toujours uniforme ni de grande qualité;

—l'analyse des répercussions réglementaires;

—nous l'acceptons certes, mais nous estimons qu'elle n'est pas satisfaisante et qu'il y a lieu de la reprendre.

Nous abordons à présent une discussion plus détaillée de ces domaines.

L'ETCOF estime que les normes de travail et quelques dispositions législatives ne devraient pas s'appliquer dans les cas où existe une convention collective. Certes, une exception devrait exister pour permettre au ministre compétent, dans des circonstances exceptionnelles, d'appliquer les dispositions là où il le faut dans l'intérêt public. Nous considérons cependant qu'il ne devrait s'agir que de cas très exceptionnels.

Les pouvoirs publics encouragent le recours à la négociation collective, de même que l'ETCOF. Ils présentent cependant en même temps des lois et des règlements dans des domaines qui seraient mieux abordés par les intéressés eux-mêmes d'une façon qui convient à leur situation ou qui sont prévus par des conventions collectives ou encore lorsqu'il n'y a aucune nécessité précise d'application au secteur syndiqué.

La solution à cette situation est d'exclure les conventions collectives du champ d'application de certaines lois. Nous estimons que les intérêts des employeurs et des salariés de régie fédérale seraient mieux protégés si les domaines suivants étaient régis par la négociation collective: la partie III du Code canadien du travail, qui établit les normes concernant les conditions de travail; l'établissement des comités de sécurité et de santé, conformément à la partie II du Code canadien du travail; l'établissement de programmes d'aide aux employés, actuellement étudiés par le gouvernement.

[*Texte*]

Collective agreement provisions in total are substantively more beneficial to employees than the provisions of the Canada Labour Code. We fail to see how the public interest is served by requiring employers to negotiate collective agreements that are ratified by employees and at the same time requiring them to be bound by the provisions found in legislation.

• 1500

As for safety and health committees, it is FETCO's opinion that the parties to collective bargaining know their workplaces better than officials in Ottawa and are in a better position to establish suitable and effective safety and health committees than are the drafters of labour legislation.

About employee assistance programs, they are virtually universal among FETCO members. There is no need for legislation.

We therefore recommend that the unionized sector not be covered by any requirements establishing safety and health committees or employee assistance programs.

To get to the next area, duplicate legislation, it is the view of FETCO that both substantively and from the point of view of enforcement, there is unnecessary duplication at the federal level. We will give you some examples.

Federally regulated employers experience inconsistent application of part II of the Canada Labour Code. This has come up recently with different responses from labour affairs officers over possible PCB contamination of transportation equipment. Another example of the duplication and confusion is the current review being done within Labour Canada concerning perceived barriers to employment of disabled people. It appears to FETCO proposals will be coming forth from this review that will have a bearing on employment equity and human rights matters, both also issues currently under view by Ottawa. What does not appear to be happening is an attempt to co-ordinate an activity that is going to have an effect on the application of a number of statutes and involve a number of government departments and agencies.

There also exist multiple mechanisms for processing a single complaint. For example, a dismissed employee could utilize the procedures of the Canadian Human Rights Act, have the complaint rejected, and then utilize the unjust dismissal provisions of the Canada Labour Code. For a unionized employee, we have seen both the human rights act and the grievance procedure used simultaneously. It has been the experience of FETCO employers that when an individual loses in one forum, he or she just turns to another forum for redress.

There is also duplicate enforcement of the same legislation. For example, both Labour Canada and the Canadian Human Rights Commission have a statutory role under section 11 of the Canadian Human Rights Act. That is the pay-equity provision.

[*Traduction*]

Les dispositions contenues dans les conventions collectives sont, dans leur ensemble, nettement plus favorables aux salariés que celles du Code canadien du travail. Nous ne comprenons pas comment le fait d'obliger les employeurs à, en même temps, négocier des conventions collectives, qui sont ratifiées par les salariés, et à être régis par des dispositions de la loi sert l'intérêt public.

Quant aux comités de sécurité et de santé, nous estimons que les parties à une négociation collective connaissent leur lieu de travail mieux que les fonctionnaires d'Ottawa et sont donc plus à même d'établir des comités appropriés et efficaces que les rédacteurs de la législation du travail.

Par ailleurs, les programmes d'aide aux employés existent chez presque tous les employeurs de l'ETCOF, et il n'est donc pas nécessaire de légiférer dans ce domaine.

Nous recommandons donc que les obligations touchant les comités de sécurité et de santé et les programmes d'aide aux employés ne s'appliquent pas au secteur syndiqué.

Passons maintenant aux mesures qui font double emploi. L'ETCOF estime qu'il existe des répétitions inutiles au niveau fédéral, tant dans le contenu que dans l'application des textes législatifs et réglementaires. En voici quelques exemples.

Les patrons soumis à la réglementation fédérale font face à des applications inégales de la partie II du Code canadien du travail. Cela a surgi récemment dans les réponses d'agents des relations de travail à propos de la possibilité de contamination au BPC du matériel de transport. L'examen des obstacles à l'embauche des personnes handicapées, en cours actuellement à Travail Canada, est encore un autre exemple de double emploi et de confusion. Il nous semble que l'on déposera des propositions consécutives à cet examen, qui touchent l'équité en matière d'emploi et les droits de la personne, domaines qui sont aussi en cours d'examen à Ottawa. Par contre, il ne semble y avoir aucun effort de coordination des activités qui vont affecter l'application de nombreuses lois et concerner de nombreux ministères et organismes fédéraux.

Il existe par ailleurs de multiples façons de présenter une seule et unique plainte. Par exemple, un travailleur licencié peut se prévaloir de la procédure de la Loi canadienne sur les droits de la personne; si sa demande est rejetée, il peut utiliser les dispositions touchant le licenciement abusif dans le Code canadien du travail. Dans le cas d'un salarié syndiqué, la Loi canadienne sur les droits de la personne et la procédure de grief sont quelquefois utilisées en même temps. Les patrons de l'ETCOF ont constaté que si un salarié perd dans une instance, il ou elle se tourne alors vers une autre instance pour présenter son recours.

Des cas d'empiétement se retrouvent dans l'application des mêmes textes législatifs. Par exemple, Travail Canada et la Commission canadienne des droits de la personne ont tous deux des obligations en vertu de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne (équité salariale).

[*Text*]

Employment equity is another government program where there is duplicate enforcement. In the act, Employment and Immigration Canada is given the responsibility to receive the annual employee reports and to make a report to Parliament. The CHRC has also given itself an enforcement role. It is not identified as having an enforcement role in the act. It has, however, given itself an enforcement role. As part of the employment equity review, FETCO has taken the position that one department of government should be responsible for employment equity administration. In our opinion, it should be the Canada Employment and Immigration Commission.

A further illustration of the problems in this particular area relates to those situations where both Labour Canada and Transport Canada have regulatory authority to monitor operating standards, as occurs under the extended jurisdiction, as an example of the enforcement of part II of the Labour Code. When the interpretation of two regulations by inspectors under two departments conflicts, the catch-22 resulting therefrom can literally close down a company until the conflicting interpretation is resolved.

About solutions to these types of problems, FETCO has specific proposals we hope can address these.

First, for a specific program within a piece of legislation, there can be only one enforcing agency. Duplication, wastefulness, and cost to both the private sector and the taxpayer cannot justify a situation where we have a single program, such as pay equity or employment equity, being administered by two different departments.

Secondly, where individuals have an option as to what procedure they wish to utilize in filing a complaint, they should be restricted to utilizing a single procedure. This would cut off multiple appeals resulting from a single complaint.

Thirdly, we propose that a formal review process involving appropriate government officials and appropriate stakeholders be established to review legislation and regulations to ensure there is no trespass into other jurisdictions.

Fourthly, we propose that a joint public and private-sector review take place for duplication within federal regulatory programs. This would include not only duplicate enforcement of programs. It would be extended to cover a review of regulations where potential conflict exists with rules administered by other agencies.

• 1505

I'd like to spend a couple of minutes on some other concerns we have with respect to the administration and enforcement of legislation and regulations at the federal level.

FETCO is concerned with agencies that fail to utilize the powers that are given to them in a prudent manner. One specific example is the provision of the Canadian Human Rights Act, where the CHRC is not obligated to accept complaints that could be considered frivolous or over a year old. Rarely, if ever, does the commission reject complaints on either basis even though they have the statutory authority to do so.

[*Translation*]

L'équité salariale est un programme fédéral où sévit aussi l'empiétement dans l'application. Emploi et Immigration Canada a été chargé par la loi de recevoir les rapports annuels des employeurs et de présenter un rapport au Parlement. La CCDP aussi s'est attribuée des responsabilités d'application. Dans le cadre de l'examen de l'équité salariale, l'ETCOF a indiqué qu'un seul ministère fédéral devrait être responsable de ce domaine; à notre avis, cela devrait être le ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Les situations où Travail Canada et Transports Canada ont tous deux le pouvoir réglementaire en vue de surveiller les normes de fonctionnement, comme il arrive en cas de compétence élargie, constituent une autre illustration des problèmes dans ce domaine. Toute divergence dans l'interprétation des deux règlements par des inspecteurs des deux ministères aboutit à un cercle vicieux qui peut provoquer la fermeture d'une entreprise tant que les divergences ne sont pas résolues.

L'ETCOF espère que ces suggestions pourraient apporter une solution à ces problèmes. Nous proposons:

Premièrement, que pour un programme établi par une loi, il n'y ait qu'un seul organisme d'application. Les empiétements, les gaspillages, les frais tant pour le secteur privé que pour le contribuable ne peuvent justifier qu'un programme unique, tel que l'équité salariale ou l'équité en matière d'emploi, soit administré par deux ministères différents.

Deuxièmement, que dans les cas où il existe des options de procédure pour déposer une plainte, on ne puisse recourir qu'à une seule. Cela réduirait la multiplicité des appels résultant actuellement d'une seule plainte.

Troisièmement, qu'un mécanisme officiel d'examen des dispositions réglementaires et législatives, auquel seraient associés les fonctionnaires concernés et les partenaires du secteur privé, soit institué pour veiller à ce qu'il n'y ait aucun empiétement de compétence.

Quatrièmement, qu'un examen conjoint par les secteurs public et privé soit instauré quant aux empiétements qui existent dans les programmes de réglementation fédérale. Cet examen devrait porter, outre sur les cas d'empiétement dans l'application, sur les règlements où il existe des possibilités de contradiction avec les règles appliquées par d'autres organismes.

Je voudrais maintenant consacrer quelques instants à d'autres aspects de l'administration et de l'application des lois et des règlements, au niveau fédéral, qui nous préoccupent.

Les organismes qui n'utilisent pas avec discernement les pouvoirs qui leur sont conférés préoccupent l'ETCOF. La disposition de la Loi canadienne sur les droits de la personne, selon laquelle la CCDP peut ne pas accepter des plaintes de plus d'un an ou jugées non fondées, en est un exemple. La commission rejette fort rarement une plainte pour ces motifs, quoique la loi lui confère le droit de le faire.

[*Texte*]

FETCO has a number of other concerns with respect to the administration of the Canadian Human Rights Act. We have met on several occasions with representatives of the Department of Justice to make our views known. At this point, however, it would be helpful for us to identify for your benefit some of these problem areas.

These concerns include investigators who often are little more than advocates for the complainant, a high turnover of staff, which often results in the replacement investigator retracing much ground in the complaint that was covered by his or her predecessor.

We have recently seen greater occurrences of the commission refusing to accept investigators' recommendations for dismissal. This means that more and more cases are being referred to a conciliation tribunal.

In the eyes of the employer community, little credibility can be given either to the investigators or the administration of the act generally if recommendations for dismissal are continually being overturned.

The CHRA enforcement mechanism is inefficient and unwieldy because of a two-stage investigator-conciliator process which results in the conciliator basically covering the same ground as the investigator. What's needed is a more streamlined process.

On the general issue of regulatory review, we believe that legislative and regulatory proposals are developed with little real understanding of the impact of regulations on the industries regulated. There's a resulting impact on Canada's competitiveness.

Even though procedures have been developed to review regulations, we do not believe that the regulatory impact analysis process is working. We recommend that a thorough review of current procedures be undertaken and that an integral part of the regulation-making process should be whether or not regulations are required in the first place.

Concerning commitment, FETCO, in general questions whether or not there is a real commitment on the part of government to minimize regulation of the private sector. Much lip service has been given by members of Parliament and cabinet ministers over the years to the issue of reducing the regulatory burden on Canadians. At the same time, however, it appears that government officials are continuing to review regulations and legislation which would result in an increased economic burden and unreasonable taxation of the administrative resources of the private sector.

While this review of the regulatory burden is being undertaken, we currently find that parts II and III of the Canada Labour Code, the Hazardous Materials Information Review Act, the Employment Equity Act, and the Canadian Human Rights Act are all being reviewed for amendment. In addition, we are also faced with possible federal intervention into workers' compensation, mandatory drug testing and employee assistance programs. We find that rarely does

[*Traduction*]

L'ETCOF se préoccupe d'autres aspects de l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous avons rencontré à plusieurs reprises des fonctionnaires du ministère de la Justice pour leur exprimer nos opinions. Nous estimons qu'il serait utile de vous faire part de quelques-unes d'entre elles la matière.

Nous nous inquiétons au sujet de certains enquêteurs qui se conduisent davantage en avocat du plaignant; du taux élevé de remplacement du personnel, ce qui oblige le nouvel enquêteur à reprendre une partie du travail déjà effectué par son prédécesseur.

Nous avons constaté récemment que la commission refuse davantage d'accepter la recommandation d'un enquêteur de procéder à un licenciement, ce qui signifie que davantage de cas sont déférés au tribunal pour conciliation.

Les patrons vont accorder peu de crédibilité aux enquêteurs ou à l'application de la loi en général si les recommandations de licencier sont constamment refusées.

Le mécanisme d'exécution de la commission est sans efficacité aucune et peu productif à cause de la procédure à deux étapes enquêteur-conciliateur, ce qui oblige ce dernier à reprendre le même travail que le premier. La procédure devrait être plus directe.

En ce qui concerne la question de l'examen des règlements en règle générale, nous estimons que les lois et règlements proposés sont élaborés sans une bonne compréhension de leurs répercussions sur les industries réglementées. La compétitivité du Canada s'en trouve affectée.

Bien qu'une procédure d'examen de la réglementation ait été élaborée, nous estimons que l'analyse des répercussions est sans efficacité. Nous recommandons que soit entrepris un sérieux examen de la procédure actuelle et que la question de savoir s'il faut ou non réglementer soit intégrée à l'élaboration de la réglementation.

En ce qui concerne la fermeté de l'engagement pris, l'ETCOF se demande en général si le gouvernement a vraiment l'intention de réduire la réglementation du secteur privé. Les députés et les ministres promettent depuis longtemps de réduire la charge réglementaire qui pèse sur les Canadiens. En même temps, il semble pourtant que les fonctionnaires continuent d'examiner la réglementation et la législation, entraînant ainsi un accroissement des charges de l'économie et une mise à contribution injustifiée des ressources administratives du secteur privé.

Pendant que se déroule cet examen de la réglementation, nous constatons que les parties II et III du Code canadien du travail, la Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux marchandises dangereuses, la Loi sur l'équité en matière d'emploi et la Loi canadienne sur les droits de la personne sont toutes en cours d'examen et de modification. Il est possible, en outre, que le fédéral intervienne dans le domaine des accidents de travail, le dépistage obligatoire de la

[*Text*]

industry have an opportunity to experience the effect of a piece of legislation or a regulation before government wishes to amend it. We feel that once regulations are developed, they should remain in place for an established period before they are subject to review.

In conclusion, we appreciate the opportunity to participate in this review. We believe that serious problems exist in the federally regulated sector with respect to unnecessary regulations, duplication of enforcement and other problems which we have identified in this submission.

We hope that the Government of Canada has a real commitment to reduce the regulatory burden and that the expectations raised by the Minister of Finance, in his budget of February 25, 1992, and in which this review was established, actually come to be realized.

That's the end of our summary, Mr. Chairman. I would just like to say that we covered quite a lot of ground in our submission and anything that I touched on can be elaborated in considerable detail. We covered many statutes and regulations and areas. If we had gone through every example that the FETCO members could have put together and put down on paper, we would have produced something probably the size of *War and Peace*. We decided to be general. However, if further elaboration on specifics is warranted, we certainly produce that. Thank you.

• 1510

The Chairman: I want to thank you for your submission. You've brought to this committee an area about which really we haven't heard from witnesses yet. I appreciate that the impacts of labour legislation and regulation are not something that we specifically were asked to undertake and I appreciate your bringing them to our attention. Certainly the process is the important aspect that we're trying to follow.

I take it that you sent a copy of your submission to the Minister of Labour.

Mr. Brazier: It was certainly sent to Labour Canada. It would have been sent to the Assistant Deputy Minister, Operations, Mr. Hansen.

The Chairman: I have a letter signed by the Deputy Minister of Operations, H.P. Hansen, which was addressed to Mr. Masters. I don't think this has been circulated yet. I don't necessarily want to get into the detail of the letter, but I would be interested if you in fact would prepare a response, for our information, to the points made by the deputy minister in his letter, because his letter is in response to your submission. I'd be interested in getting a copy of a response to his letter. I believe the letter is in French and I don't profess to be fully bilingual. I take it that he's taking exception to a lot of what you're saying, and I'd appreciate a response to that letter. We'll circulate it to the committee for all to read.

Mr. Sobeski, would you like to kick off?

[*Translation*]

toxicomanie et les programmes d'aide aux employés. Nous estimons que l'industrie privée a rarement l'occasion de tester les effets de dispositions législatives ou réglementaires avant que le gouvernement songe à leur modification. À notre avis, avant de procéder à un examen de la réglementation, il faudrait qu'elle reste en vigueur pendant un certain temps.

Pour conclure, je dirai que nous sommes heureux d'avoir la possibilité de participer à cet examen. Nous sommes d'avis que de sérieux problèmes sont causés dans le secteur de régie fédérale du fait de l'existence de règlements inutiles, de cas d'empiétement dans l'application et d'autres points que nous venons de mentionner ici.

Nous espérons que le gouvernement du Canada souhaite vraiment réduire la charge réglementaire et que les espoirs suscités par le ministre des Finances dans son budget du 25 février 1992, qui a établi le présent examen, se réaliseront.

Ceci termine mon résumé, monsieur le président. Je me contenterai d'ajouter que notre exposé touche un bon nombre de questions, et tout ce que j'ai dit pourrait faire l'objet de commentaires beaucoup plus détaillés. Nous avons mentionné bien des lois, bien des règlements et bien des domaines. Si nous avions repris dans notre mémoire tous les exemples que les membres du groupe ETCOF auraient pu mentionner, notre mémoire aurait pris l'ampleur de Guerre et Paix. Nous avons préféré nous en tenir à des considérations générales. Toutefois, si vous désirez des renseignements plus précis, nous nous ferons un plaisir de vous les communiquer. Merci beaucoup.

Le président: Je vous remercie de votre mémoire. Vous avez abordé un aspect de la question dont aucun témoin ne nous avait parlé jusqu'ici. Il est vrai que les répercussions de la législation et de la réglementation sur le travail ne faisaient pas vraiment partie de notre mandat, et je vous sais gré de nous en avoir parlé. Le processus est un élément important que nous essayons de suivre.

Je crois comprendre que vous avez communiqué un exemplaire de votre mémoire au ministre du Travail.

M. Brazier: Oui, le mémoire a été transmis à Travail Canada. Il a dû être envoyé au sous-ministre adjoint aux Opérations, M. Hansen.

Le président: J'ai une lettre signée par le sous-ministre aux Opérations, H.P. Hansen, et adressée à M. Masters. Je pense qu'elle n'a pas encore été distribuée. Je ne veux pas nécessairement entrer dans les détails de cette lettre, mais je vous demanderais de bien vouloir préparer une réponse, pour notre gouverne, aux points que soulève le sous-ministre dans sa lettre, car celle-ci répond à votre mémoire. J'aimerais obtenir une copie de la réponse à sa lettre. Si je ne m'abuse, cette lettre est en français, et je ne prétends pas être parfaitement bilingue. Je crois comprendre qu'il s'inscrit en faux contre bon nombre de vos remarques et je vous saurais gré de me faire parvenir la réponse à cette lettre. Nous la distribuerons aux membres du comité pour qu'ils en prennent connaissance.

Monsieur Sobeski, voulez-vous ouvrir la discussion?

[*Texte*]

Mr. Sobeski: I'd just like to ask a question about the organization. I used the words "special interest groups" earlier today, and someone told me "special knowledge groups". I find it interesting that a group of industries, everything from maritime shipping to telephone to rail, suddenly get together under this umbrella of being federally regulated.

How long has your organization or this umbrella committee been in place?

Mr. McGuire: It was formed about ten years ago. The idea was to get a group together in the transportation and communication businesses to deal with labour matters under legislation, because it was felt that we had some commonality of interest and that, rather than maybe going individually or with other organizations, it was preferable to go together and deal with our problems jointly and come forward with a common position to the government or departments of government, or whatever. That's basically the thought behind it, and I think it's been working quite well since it was established.

Mr. Sobeski: I just want to clarify. Maybe I heard an inconsistency or maybe I didn't. In one part you were saying that you thought part III of the Canada Labour Code should be overridden by what's in a collective agreement. I think that's what I heard. So you want to avoid using part III of the Labour Code, but part II, when it gets into safety and health committees, you want to hang onto as important.

Mr. Brazier: It's the difference, I guess, because of the nature of what parts II and III cover. Part III is labour standards and presumably sets a minimum standard that is considered by you people to be warranted for the industries that come under federal jurisdiction. By definition, a minimum standard is going to be something that presumably every employer at least meets before the legislation, and certainly you would expect that in a unionized sector what's available to unionized employees is far in excess. That certainly is the case. All you have to do is make a most cursory comparison. For example, the general holiday provisions, the minimum wage and the annual vacation provisions, and job security measures available in part III are exceeded by far in collective agreements.

Really what is happening is you have a series of irritants. You have, for example, what I will call technical matters, where, although you may have a collective agreement provision that is far superior to the Labour Code, because of some technicality you find that you're in violation of the law.

[*Traduction*]

M. Sobeski: Je voudrais simplement poser une question au sujet de l'organisation. En début de journée, j'ai parlé des «groupes d'intérêt spéciaux» et quelqu'un a mentionné les «groupes concernés». Il me paraît intéressant qu'un groupe d'entreprises, dans n'importe quel secteur, depuis la navigation maritime jusqu'aux services ferroviaires en passant par les services de téléphone, décident d'un seul coup de se regrouper sous les auspices de ce comité général assujetti à la réglementation fédérale.

Depuis quand votre organisme ou ce comité général existe-t-il?

M. McGuire: Il a été créé il y a une dizaine d'années. On voulait alors constituer un groupe dans le secteur des transports et des communications en vue d'examiner les questions relatives au travail dans le contexte de la loi en vigueur, car nous estimions que nous avions des intérêts communs et que, au lieu de faire cavalier seul ou de joindre nos efforts à ceux d'autres organismes, il valait mieux nous regrouper pour régler conjointement nos problèmes et présenter une position commune au gouvernement ou à ses ministères, ou à qui que ce soit d'autre. Voilà en un mot ce qui a justifié cette décision, et je pense que, depuis sa création, ce groupe donne de bons résultats.

M. Sobeski: Une simple précision. Je crois avoir décelé des propos contradictoires, mais peut-être est-ce que je me trompe. Dans une partie de votre mémoire, vous avez dit que, selon vous, les modalités d'une convention collective devraient l'emporter sur la partie III du Code canadien du travail. C'est du moins ce que j'ai cru entendre. Vous voulez donc éviter d'appliquer la partie III du Code du travail, mais vous souhaitez maintenir la partie II, en ce qui a trait aux comités de sécurité et de santé, car elle vous paraît importante.

M. Brazier: C'est la différence, je suppose, du fait de la nature des dispositions que renferment les parties II et III. La partie III prévoit des normes de travail et établit vraisemblablement une norme minimale que vous jugez nécessaire d'appliquer aux entreprises qui relèvent de la compétence fédérale. Par définition, tous les employeurs doivent respecter une norme minimale prévue dans la loi, et il va sans dire que l'on s'attend à ce que des employés syndiqués d'une entreprise obtiennent beaucoup plus que cela. C'est sans aucun doute le cas. Il vous suffit de faire une comparaison rapide. Par exemple, des dispositions des conventions collectives vont beaucoup plus loin que celles prévues dans la partie III du Code en ce qui a trait au salaire minimum, aux vacances annuelles et à la sécurité d'emploi.

En réalité, il existe toute une série de sources de conflit. Il y a par exemple ce que j'appelle les questions techniques pour lesquelles, même si les dispositions de la convention collective sont de loin supérieures à celles du Code du travail, vous constatez que, pour un petit problème technique quelconque, vous contrevenez à la loi en vigueur.

[*Text*]

• 1515

When I talk about technicality an example could be if a general holiday falls on a rest day whether the holiday moves or the rest day moves. If the parties to a collective agreement decided a process, who is it for the legislator to come in and say another process is satisfactory?

Because the collective provisions are far in excess of what the Labour Code, part III, provides for, we don't believe it has have any sort of useful public policy function with respect to the unionized sector. That being said, we are not trying to suggest that part III isn't necessary for non-unionized employees. There are certain aspects of part III that may address specific social issues, the requirement of a sexual harassment policy being one at which I can specifically point. You might want to ensure that that's there anyway, whether you have a collective agreement or not, just to ensure that the issue is being addressed.

When it comes to the minimum standard specifications, general holidays, hours of work and matters such as that, we just see it as sort of really unwarranted legislative and regulatory interference into the unionized sector.

With respect to part II, which deals with the issues of safety and health, we just don't think it is as practical or probably even as socially acceptable to say that an entire sector such as the unionized sector would be taken out entirely from safety and health issues. But the one area which we feel strongly about, and which for the vast majority of FETCO members had been in existence years before the Labour Code made them mandatory, concerns the issue of safety and health committees.

Safety and health committees from the point of view of my own employers, CP Rail, were there for 50 years before the Labour Code made them mandatory. We set up structures, we set up procedures, many of which are not in conformity with the strict regulations of the Labour Code. As a matter of fact, interestingly enough, to this day we have an understanding with Labour Canada that certain procedures will remain in effect even though technically the law may require something else, because we had them there.

Again, not just for CP Rail but for all FETCO members, we raise the question, what public policy good is it to come in with a law that basically is providing for something that is already there in the unionized sector and the only difference is detail?

Mr. Sobeski: Also at the end of your brief you got into some solutions of the problems. On page six you state:

> Where individuals have an option as to what procedure they wish to use in filing a complaint, they should be restricted to utilizing a single procedure.

[*Translation*]

Lorsque je parle de problème technique, il pourrait s'agir par exemple de décider si, au cas où un jour férié tombe un jour de repos, il faut déplacer le jour férié ou le jour de repos. Si les parties signataires d'une convention collective s'entendent sur une façon de procéder, à quel titre le législateur pourrait-il intervenir en disant qu'il vaut mieux procéder d'une autre façon?

Étant donné que les dispositions des conventions collectives accordent beaucoup plus que ce que ne le prévoit la partie III du Code du travail, nous estimons que celle-ci n'a pas servi à grand-chose du point de vue de la politique publique en ce qui a trait aux travailleurs syndiqués. Cela dit, loin de nous l'idée que la partie III soit inutile pour les employés non syndiqués. Certains aspects de la partie III permettent de répondre à des problèmes sociaux précis, notamment l'exigence relative à une politique en matière de harcèlement sexuel, pour ne citer qu'un exemple. Il faudra peut-être s'assurer que cette disposition est maintenue de toute façon, qu'il y ait ou non convention collective, pour faire en sorte que le problème soit pris en ligne de compte.

En ce qui a trait aux spécifications relatives aux normes minimales, aux jours fériés, aux heures de travail et autres questions du même ordre, nous estimons qu'il s'agit d'une ingérence injustifiée des législateurs et des responsables de la réglementation dans le secteur syndiqué.

Pour ce qui est de la partie II, qui porte sur les questions de santé et de sécurité, nous estimons qu'il n'est ni pratique ni même acceptable du point de vue social de déclarer que tout un secteur comme celui des travailleurs syndiqués devrait en être tenu à l'écart. Un secteur toutefois nous tient beaucoup à coeur—et, pour la grande majorité des membres de l'ETCOF, celui-ci existait des années avant que le Code du travail ne le rende obligatoire—je veux parler des comités de santé et de sécurité.

Du point de vue de mes employeurs, CP Rail, ces comités existaient 50 ans avant que le Code du travail ne les rende obligatoire. Nous avons mis sur pied des structures et adopté des procédures, dont bon nombre ne sont pas conformes à la réglementation stricte prévue par le code. En fait, point intéressant à noter, nous avons conclu une entente avec Travail Canada, laquelle est toujours en vigueur aujourd'hui, pour que certaines procédures continuent de s'appliquer même si, normalement, la loi prévoit d'autres exigences, car elles existaient auparavant.

Là encore, pas simplement pour CP Rail mais pour l'ensemble des membres de l'ETCOF, nous posons la question suivante: «À quoi sert-il, du point de vue de la politique publique, d'adopter une loi qui, en gros, prévoit des dispositions existant déjà dans le secteur syndiqué et qui ne diffèrent que par des points de détail?»

M. Sobeski: À la fin de votre mémoire, vous avez proposé quelques solutions aux problèmes. Voici ce que vous dites à la page 6:

> Dans les cas où il existe des options de procédure pour déposer une plainte, on ne puisse recourir qu'à une seule.

[*Texte*]

Earlier in the brief you had outlined five or six options that were available, and said some employees were using all five or six. From my point of view that sounds pretty easy, but I have a feeling that if I am the employee on the end of a complaint I'll want to use whatever legal means I have. If it happens to be through the Human Rights Act, the Canada Labour Code, through the collective agreement or through a union grievance, all those avenues are open. Collectively, do you think you could get your employees to buy into that, that there is only one sort of ombudsman to whom they may appeal?

Mr. Brazier: I guess the issue is sort of looking at regulatory procedures. Putting aside the collective agreement, although a mechanism is required under part I of the Labour Code to resolve differences in terms of application, part III of the Labour Code provides for a mechanism for employees to appeal an unjust dismissal. The Canadian Human Rights Act has a provision to allow employees to file a complaint where they feel they have been dismissed on one of the grounds set out in the act.

Everybody at this table and any other FETCO member who might have been here could give chapter and verse of examples where clearly an individual has exhausted a procedure that is provided for, has not been successful, and with exactly the same complaint goes to another agency of government to file a complaint.

I appreciate your concern, sir, that when you start to take away from the rights of individuals to redress where they feel their employer has dealt with them unjustly you are getting into a pretty serious issue here, and we didn't make the comment lightly. All of us have had experiences where two or three different mechanisms have been used by an individual, all dealing with the same incident. I think some of us may have even had four different mechanisms used by the same individual for the same incident. We feel that goes beyond what is necessary to protect the individual's right to ensure that he has been dealt with fairly.

• 1520

Mrs. Marleau: You mentioned duplication between some aspects of Labour Canada and the collective bargaining process, but isn't it easier for them to pass blanket legislation and then to make exceptions individually, as they have with your firm? Is this not easier than studying each collective agreement to make sure it conforms and then say all right, you're not subjected to the act?

Mr. Brazier: We're not suggesting that a comma be taken out of part III of the Labour Code. What we're proposing is that collective agreements be exempted. We recognize, as I indicated earlier, that part III is necessary to protect the non-union sector. We're not asking Labour Canada to examine...I think the last figure I saw was something like 5,000 collective agreements enforced to ensure that all of them meet every requirement. We're satisfied that

[*Traduction*]

Plus haut dans votre mémoire, vous avez indiqué cinq ou six options possibles en disant que certains employés avaient recours à chacune d'entre elles. À mon avis, cela parait assez facile mais j'ai l'impression que, en tant qu'employé déposant une plainte, je tiendrais à utiliser tous les moyens juridiques à ma disposition. S'il faut invoquer la Loi sur les droits de la personne, le Code canadien du travail, la convention collective ou un grief syndical, toutes ces possibilités me sont offertes. Collectivement, pensez-vous réussir à convaincre vos employés à accepter l'idée qu'ils ne pourront s'adresser qu'à un seul ombudsman?

M. Brazier: Il s'agit en fait d'examiner les méthodes de réglementation. Si l'on met de côté la convention collective, même si la partie I du Code du travail prévoit un mécanisme de règlement des différends, la partie III prévoit une procédure d'appel à laquelle les employés peuvent avoir recours en cas de licenciement injustifié. La Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit une disposition autorisant les employés à déposer une plainte s'ils estiment avoir été licenciés pour l'un des motifs énoncés dans cette loi.

Tous ceux qui se trouvent à mes côtés aujourd'hui et tous les autres membres de l'ETCOF qui auraient pu se joindre à nous pourraient vous citer des exemples innombrables de cas où une personne a épuisé, sans résultat, toutes les possibilités à sa disposition, et décide alors de déposer exactement la même plainte auprès d'un autre organisme gouvernemental.

Je comprends votre inquiétude, monsieur, car si l'on commence à supprimer les droits de recours des particuliers lorsqu'ils estiment avoir été traités injustement par leur employeur, il s'agit d'une question très grave, et nous n'avons pas fait cette observation à la légère. Nous avons tous connu des cas où une même personne a eu recours à deux ou trois procédures différentes, pour trouver une solution au même problème. Certains d'entre nous ont même eu l'occasion de voir le même employé utiliser quatre procédures différentes pour le même incident. À notre avis, cela n'est pas nécessaire pour protéger les droits de la personne et garantir qu'elle fait l'objet d'un traitement équitable.

Mme Marleau: Vous avez parlé du chevauchement qui existe entre certains éléments du Code du travail et le processus de la convention collective, mais n'est-il pas plus facile d'adopter une loi générale et de faire des exceptions au niveau personnel, comme cela a été le cas pour votre entreprise? N'est-ce pas plus facile que d'étudier toutes les conventions collectives pour s'assurer qu'elles sont conformes et dire ensuite: «Très bien, vous n'êtes pas assujetti à la loi»?

M. Brazier: Nous ne proposons pas de modifier la moindre virgule dans la partie III du Code du travail. Ce que nous préconisons, c'est d'exempter les conventions collectives. Comme je l'ai dit plus tôt, nous admettons que la partie III est nécessaire pour protéger les travailleurs non syndiqués. Nous ne demandons pas à Travail Canada d'examiner... D'après les derniers chiffres que j'ai vus, quelque 5 000 conventions collectives ont été passées au peigne fin pour

[*Text*]

they do. As a former employee of Labour Canada myself, I know that one of the mechanisms used when you're reviewing labour standards legislation is to ensure that you're not doing more than what's in the collective agreements because they do current analyses of collective agreement provisions at Labour Canada. We're satisfied that by making this proposal, we're not taking it away from anybody who's represented by a union.

Mrs. Marleau: But does that create a lot of problems? I wouldn't consider it creates major problems if you're already pretty well doing everything the law is telling you to do.

Mr. Brazier: Let me give you one example. It's a crucial example to the operation of the industry I work in, the railway industry. The climatic conditions of Canada are such that we can only do our construction work on a right-of-way in a period from—it depends on the part of the country you're in—April to just about now. We've had the 40-hour week in our collective agreement since 1951. We've had collective agreements since the 1890s, so regulation dealing with hours of work is something common to us. But if you're going to work an individual more than 40 hours a week on a non-emergency basis, you need the prior permission of Labour Canada, and we've needed that since about 1972.

So round about this time each year we file a very long, detailed explanation to Labour Canada that the following year—which in this case would be 1993—we'll be doing work on certain subdivisions on certain days, certain weeks, gang sizes, numbers, everything else. We know we're going to be doing it. Quite frankly, we have to work more than 40 hours a week, otherwise we can't get the necessary work done. We need a permit to do this.

Every year it takes three, four, five months to get the permit from Labour Canada. Invariably we start the gang season prior to getting the permit. So technically we're in violation of the law. The climatic conditions are such that this maintenance work is planned months in advance. If we don't start on time, then we won't be able to get it finished. The collective agreements still remain in force. The individuals get paid time and a half for working more than 40 hours a week, which the collective agreement provides for.

We wonder what it is that's being accomplished here by requiring us every year to produce the same mountain of information to Labour Canada. Then we wait four or five months for Labour Canada to come back to tell us that we can do something we knew we were going to be able to do the moment we sent the application in. That is an example of where we feel we are required to do something that really doesn't seem to serve a useful purpose.

[*Translation*]

s'assurer qu'elles respectent toutes les exigences prévues. Nous sommes convaincus que c'est le cas. En tant qu'ancien employé du ministère du Travail, je sais que l'un des mécanismes auquel on a recours lorsqu'on examine la législation sur les normes de travail consiste à s'assurer qu'on ne va pas au-delà de ce que prévoient les conventions collectives, car, au ministère, on analyse régulièrement leurs dispositions. Nous sommes convaincus qu'en faisant cette proposition, nous ne retirons rien à quiconque n'est pas représenté par un syndicat.

Mme Marleau: Mais cela crée-t-il une foule de problèmes? Je ne pense pas que ce soit le cas si vous respectez déjà pour l'essentiel les exigences prévues dans la loi.

M. Brazier: Permettez-moi de vous citer un exemple. Il revêt une importance spéciale pour le fonctionnement de mon secteur d'activité, l'industrie ferroviaire. Les conditions atmosphériques au Canada sont telles que nous ne pouvons effectuer de travaux de construction sur nos emprises qu'au cours d'une période qui s'étend de—tout dépend de la région du pays dans laquelle on se trouve—avril à début novembre environ. La clause de la semaine de 40 heures est prévue dans notre convention collective depuis 1951. Nous appliquons des conventions collectives depuis les années 1890 et nous connaissons donc parfaitement la règlementation relative aux heures de travail. Mais si l'on fait faire à un employé plus de 40 heures par semaine pour remplir une tâche non urgente, il faut d'abord obtenir l'autorisation de Travail Canada, et il en va de même depuis 1972.

À cette époque-ci environ, tous les ans, nous déposons auprès du ministère du Travail un document très long et très détaillé indiquant que l'année suivante—en l'occurrence en 1993—nous effecturons des travaux sur certaines subdivisions pendant des jours ou des semaines donnés, en précisant l'importance des équipes, leur nombre, etc. Nous savons que nous allons effectuer ces travaux. Bien franchement, il faut alors travailler plus de 40 heures par semaine si nous voulons terminer le travail dans les délais. Pour ce faire, il nous faut un permis.

Tous les ans, il faut attendre trois, quatre, cinq mois pour obtenir le permis de Travail Canada. Nous commençons inimanquablement la saison des travaux de construction avant même d'avoir obtenu le permis. Techniquement, donc, nous sommes en infraction. Les conditions atmosphériques sont telles que ces travaux d'entretien sont prévus des mois à l'avance. Si nous ne commençons pas à temps, il nous sera impossible de terminer dans les délais prévus. Les conventions collectives continuent de s'appliquer. Les employés visés sont rémunérés à tarif et demi lorsqu'ils travaillent plus de 40 heures par semaine, comme le prévoit la convention collective.

Nous nous demandons à quoi il sert de nous obliger à fournir tous les ans les mêmes renseignements détaillés à Travail Canada. Il nous faut ensuite attendre quatre ou cinq mois pour que le ministère nous réponde que nous sommes autorisés à faire quelque chose, alors que nous le savions dès l'instant que nous avons présenté notre demande. Voilà un exemple de situation où on nous demande de faire quelque chose de parfaitement inutile.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You also talk about a lot of provincial and federal overlap, duplication in terms of some of the things you have to comply with. Would you support a concept of mutual recognition—that is, one jurisdiction accepting the standards of another one—and which one would you favour be the one that would be recognized?

• 1525

Mr. Brazier: I would answer yes to the first question. As far as the second question is concerned, in order to avoid the accusation of cherry-picking—because you can always look and say that province has less restrictive regulations than the federal government—I think the federal standard would be the one that would apply; otherwise you're just going to be searching around to find the one that looks best.

Mrs. Marleau: You would prefer that the federal government be the main one. Would you see any instances in which the provinces should?

Mr. Brazier: There are three things you have to be to become a member of FRETCO. You have to be either in transportation or communications; second, your work force has to be basically unionized; and third, you have to be federally regulated. Maybe with the exception of the odd small trucking company member of the Canadian Trucking Association, basically we're all federally regulated. Therefore, although there may be examples, generally speaking we don't run across federal-provincial conflicts, but you do find some of the examples the Mining Association gave.

We're starting to see some problems developing in workers' compensation legislation, which covers us even though it's provincial. As part of the process of returning an individual to work, they are placing requirements on us in terms of returning him to work that are either at odds with our collective bargaining agreement or might even run counter to the sick leave provisions of part III of the Canada Labour Code. We're starting to see a bit of conflict there. As a matter of fact, there has been some litigation and there have been court decisions on this very issue.

The Chairman: I have just one question. Obviously you're being impacted by a lot of regulations. These regulations come into effect through various processes. Do you believe there should be some kind of a panel or appeal tribunal or some such agency so you can say that although you have had all the input you could, that input seems to have been ignored and you don't like the regulation the way it's being proposed? Would you be interested in having an appeal tribunal that you could appeal to on any regulation? Who would you suggest should be on that tribunal if you support the idea? Not "who" as to names of individuals, but what types of individuals should be on that?

Mr. Brazier: My first reaction is of course that it sounds a bit attractive. If you don't like what the bureaucrats are doing, there's an appeal. But that presumably works both ways as well. Presumably the unions—and we don't always

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous parlez également du chevauchement important entre la règlementation provinciale et fédérale ou du double emploi concernant certaines exigences auxquelles vous devez vous conformer. Seriez-vous prêt à appuyer le principe de la reconnaissance mutuelle—c'est-à-dire qu'une province accepte les normes d'une autre—et quelle serait votre préférence?

M. Brazier: Je réponds oui à votre première question. Quant à la deuxième, pour ne pas être accusé de choisir ce qui me convient—car il est toujours possible d'examiner la question et de dire que la réglementation appliquée par la province est moins stricte que celle du gouvernement fédéral—je pense que c'est la norme fédérale qui devrait s'appliquer; autrement, on va continuellement chercher autour de soi pour trouver la plus avantageuse.

Mme Marleau: Vous préconisez donc que la réglementation fédérale l'emporte. Y a-t-il des cas, selon vous, où les normes provinciales devraient s'appliquer?

M. Brazier: Pour faire partie de l'ETCOF, il faut remplir trois critères. Il faut travailler ou bien dans les transports ou bien dans les communications, vos effectifs doivent être pour l'ensemble syndiqués et, en troisième lieu, il faut être assujetti à la réglementation fédérale. À l'exception peut-être d'une ou deux petites sociétés de camionnage membres de l'Association canadienne du camionnage, tous les membres de notre organisme tombent sous la régie fédérale. En conséquence, même si cela peut se présenter à l'occasion, nous ne nous heurtons à aucun différend fédéral-provincial, en général, mais il y a certains exemples, comme ceux qu'a cités l'Association minière.

Nous commençons à voir surgir certains problèmes dans la législation relative à l'indemnisation des accidents du travail, laquelle s'applique à nous, bien qu'étant provinciale. Dans le cadre du processus qui consiste à redonner du travail à une personne, cette loi nous impose des exigences qui sont ou contradictoires avec les dispositions de nos conventions collectives ou même contraires aux dispositions de la partie III du Code canadien du travail relatives aux congés de maladie. Nous commençons à voir apparaître certains différends dans ce secteur. En fait, il y a déjà eu des litiges et des décisions de tribunal sur cette question même.

Le président: J'ai une seule question à poser. Vous êtes manifestement touchés par un grand nombre de règlements. Ces derniers entrent en vigueur selon des processus divers. À votre avis, faudrait-il prévoir un jury ou un tribunal d'appel, ou un organisme de cet ordre, auquel vous pourriez vous adresser en disant que même si vous avez été consulté, on n'a apparemment pas tenu compte de votre avis, et que le règlement proposé ne vous convient pas? Serait-ce une bonne chose, selon vous, de créer un tribunal d'appel auprès duquel vous pourriez contester n'importe quel règlement? Qui d'après vous devrait faire partie de ce tribunal si cette idée vous sourit? Lorsque je dis «qui», je ne vous demande pas de citer des noms, mais quel genre de personnes devraient-on y nommer?

M. Brazier: À première vue, tout cela paraît fort intéressant. Si l'on n'aime pas les propositions des bureaucrates, on peut interjeter appel. Mais cela marche dans les deux sens. Je suppose que les syndicats—qui ne sont pas

[*Text*]

see eye to eye with the unions as to the necessity of regulations—could use the tribunal as well as we could. I doubt they'd be very supportive of that kind of thing if they couldn't use it. So for every time we use it, they could use it and you really don't know what you'll end up with.

We think that if a consultative, cooperative process is developed—say government, labour, management in real cooperation—regulations will develop when there's a real need for regulation rather than when somebody in Ottawa thinks it is time to develop more regulations. We think the bulk of the problems could be overcome. My personal opinion—the others can comment if they like—is that I'm not quite sure that setting up another structure would be terribly useful. I think the parties themselves, the stakeholders to legislation, have to ensure that they work on a cooperative, consultative basis, that there really is true consultation. The regulatory impact analysis process works properly. I think if the kind of proposals that we made were put into effect, the bulk of our problems could be overcome—at least I'd hope the bulk of our problems would be overcome—without creating another level of bureaucracy.

The Chairman: Of course the main thrust of our review, I guess, is to try to determine the overall impact on competitiveness in Canada. We've had some discussion about the idea that rather than in your case the Department of Labour being fully responsible for the regulations, in fact it could be the Department of Regulatory Affairs using the Department of Labour for its knowledge on the labour issue, but that in fact you put into that other department the issue of competitiveness: that somebody looks at some of these things with another view than the view of "does this meet Labour Canada's requirements?"

• 1530

Would you agree with that general change and thrust, that it be transferred—

Mr. Brazier: I have two comments. First of all, I think there is more chance of consistency if you have one government agency dealing with regulations.

Secondly, I think the bigger issue would be, rather than to have a separate agency, to ensure the regulatory impact analysis process covers that. I don't know if it's necessary to have a separate body looking at the regulatory process, so long as it's understood that in the regulatory process, when regulations are being developed, the kind of issues you just referred to are reviewed.

Maybe a law is required. Maybe a statute of Canada is necessary to ensure each department meets certain criteria when they are making regulations. You can't just make regulations because you feel like making regulations; they have to meet certain criteria. I presume if they don't meet those criteria they are challengeable in the courts, which would be one mechanism to appeal regulations that were felt to be unwarranted.

[*Translation*]

toujours parfaitement d'accord avec nous quant à l'utilité d'un règlement—pourraient également avoir recours à ce tribunal. Je doute qu'ils appuient cette idée si eux ne peuvent pas y avoir recours. Chaque fois que nous demanderons au tribunal d'intervenir, les syndicats pourront faire de même, et Dieu seul sait quelle sera l'issue du litige.

À notre avis, si l'on adopte un processus de consultation et de coopération—disons de véritable concertation entre le gouvernement, les syndicats et le patronat—les règlements seront adoptés lorsqu'ils sont vraiment nécessaires, et non pas chaque fois que quelqu'un, à Ottawa, estime qu'il est temps d'adopter un nouveau règlement. À notre avis, cela permettrait de résoudre l'essentiel des problèmes. Pour ma part—et les autres pourront donner leur avis s'ils le désirent—je ne pense pas que l'établissement d'une autre structure serve vraiment à quelque chose. À mon avis, ce sont les parties, les personnes concernées par la législation qui doivent faire en sorte de travailler en concertation, et en se consultant véritablement. Le système d'analyse de l'impact de la réglementation donne de bons résultats. Si l'on donnait suite aux propositions que nous avons faites, cela résoudrait l'essentiel de nos problèmes—du moins, j'espère que ce serait le cas—sans toutefois créer un autre palier de bureaucratie.

Le président: Bien entendu, notre étude a principalement pour but de déterminer l'incidence globale de la réglementation sur la compétitivité au Canada. Nous avons discuté de la possibilité que, au lieu que le ministère du Travail soit entièrement responsable de la réglementation visant votre secteur, ce soit le ministère des Affaires réglementaires qui consulte le ministère du Travail, lequel est très compétent en matière syndicale, mais que la question de la compétitivité soit confiée à cet autre ministère: que quelqu'un examine certaines de ces propositions dans un autre esprit que celui de vérifier si tout cela est bien conforme aux exigences de Travail Canada.

Êtes-vous d'accord avec l'objectif général selon lequel ce sera transféré. . .

M. Brazier: J'ai deux choses à dire là-dessus. Tout d'abord, il y aura probablement plus d'uniformité si la réglementation est confiée à un seul organisme gouvernemental.

Deuxièmement, et c'est à mon avis plus important, au lieu d'avoir un organisme distinct, il serait préférable que cela se fasse dans le cadre du processus d'analyse d'impact de la réglementation. Ce n'est peut-être pas nécessaire qu'un organisme distinct s'occupe du processus de réglementation, tant que l'on s'assure que l'on tient compte des objectifs dont vous avez parlé au moment d'élaborer la réglementation.

Il faudra peut-être adopter une loi à cet égard. Il sera peut-être nécessaire qu'une loi garantisse que chaque ministère respecte certains critères quand il établit des règlements. On ne peut pas établir de règlements à sa guise; il faut respecter certains critères. Sinon, il devrait être possible de contester les règlements devant les tribunaux. C'est une façon d'en appeler de règlements que l'on juge injustifiés.

[*Texte*]

The Chairman: I want to thank you for appearing before the committee this afternoon. Your input has certainly been different from what we have heard to date.

Our next witnesses are from the Canadian Cattlemen's Association.

I want to welcome you to the committee this afternoon.

Your brief is somewhat different from those of the various other agricultural associations we've had before us. It causes some natural questions to flow because of the differences.

Mr. Jim Caldwell (Assistant Manager, Director of Government Affairs, Canadian Cattlemen's Association): Thank you very much, Mr. Chairman. With me today is Mary Dean, our Director of Public Affairs here in the Ottawa office. If you have any hard questions, you can ask her.

The Canadian Cattlemen's Association is pleased to have this opportunity to comment on the regulatory process that affects the competitiveness of the agrifood industry in Canada. We commend the government on the various initiatives undertaken to improve the regulatory environment. We are particularly pleased that Agriculture Canada was one of the first departments to undertake such a review.

We have provided an information packet explaining our organization and a little about our industry, so we won't go into detail on whom we represent. I will concentrate my remarks on the regulatory process.

To put our comments in perspective, it is important to note that the beef sector has chosen to function in as free and open a marketplace as possible. As a result, there tends to be less direct interference from regulations and less conflict between sectors. Simply put, the marketplace has functioned normally and the beef cattle industry has constantly adapted and evolved to meet the changing needs of our customers. At present it is one of the most competitive sectors in Canadian agriculture, and beef is now our largest agricultural export to the United States, with sales of over $1 billion for 1992.

To be competitive, our industry needs a sound regulatory environment that affords access to safe technology, does not inflict unnecessary cost on the sector, and allows for innovation and suitable industry-driven quality standards, while maintaining consumer confidence and the safety and wholesomeness of our product.

There is also a strong interrelationship between the livestock and grain sectors. Policies and regulations must recognize this fact and be implemented and operated in as much of a market-and production-neutral manner as possible. This is important for both economic and environmental reasons, and it has not always been the case in the past.

The regulatory process in Canada is multi-layered, multi-jurisdictional, and in some cases institutionalized. Certain regulations are seen to enhance real competitiveness, while others impede it. Those parts that impede competitiveness

[*Traduction*]

Le président: Je vous remercie d'être venus témoigner devant notre comité cet après-midi. Vous avez certes présenté des arguments différents de ce que nous avons entendu jusqu'ici.

Nos prochains témoins représentent la Canadian Cattlemen's Association.

Je vous souhaite la bienvenue.

Votre mémoire est quelque peu différent de ceux que nous ont présentés diverses autres associations agricoles. Nous aurons certainement des questions à vous poser à cause de ces différences.

M. Jim Caldwell (gérant adjoint, directeur des Affaires gouvernementales, Canadian Cattlemen's Association): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui de Mary Dean, directrice des Affaires publiques à notre bureau d'Ottawa. Si vous avez des questions difficiles, vous pourrez vous adresser à elle.

La Canadian Cattlemen's Association est heureuse d'avoir l'occasion de commenter le processus réglementaire qui influe sur la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire du Canada. Nous félicitons le gouvernement d'avoir pris des mesures pour améliorer le contexte de la réglementation et nous sommes particulièrement heureux du fait qu'Agriculture Canada ait été l'un des premiers ministères à entreprendre un tel examen.

Vous pourrez examiner au moment opportun la documentation que nous avons annexée au sujet de notre association. Pour l'instant, nous nous concentrerons sur le processus réglementaire.

Afin de donner à nos commentaires l'éclairage approprié, nous tenons à préciser que notre secteur a choisi de fonctionner dans des conditions de marché aussi libres et ouvertes que possible. Il y a, par conséquent, moins d'interférence directe attribuable à des dispositions réglementaires et moins de conflits entre secteurs. En termes simples, le marché a fonctionné normalement et l'industrie des bovins de boucherie s'est constamment adaptée aux besoins changeants de ses clients. En ce moment, c'est l'un des secteurs les plus concurrentiels de l'agriculture canadienne et celui qui produit la plus forte exportation agricole vers les États-Unis puisque ses ventes s'élèvent à plus de 1 milliard de dollars pour 1992.

Pour être concurrentielle, notre industrie a besoin d'un contexte réglementaire solide qui permette l'accès à une technologie sûre, n'impose pas de coûts indus au secteur, laisse place à l'innovation et à des normes de qualité engendrées par l'industrie, tout en conservant la confiance des consommateurs à l'égard de l'innocuité et de la salubrité des produits.

Il y a également une forte interrelation entre les secteurs de l'élevage et la céréaliculture. Il faut reconnaître ce fait au moment de l'établissement des politiques et des règlements, lesquels doivent être mis en vigueur et appliqués de la façon la plus neutre possible du point de vue du marché et de la production. C'est là un aspect important, pour des raisons aussi bien économiques qu'environnementales, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé.

Le processus de réglementation au Canada est caractérisé par plusieurs niveaux, plusieurs compétences et, dans certains cas, par son caractère institutionnel. Quelques dispositions sont considérées comme favorables à la compétitivité alors

[*Text*]

are often overburdened with detail. They are antiquated, fragmented between jurisdictions, and in some cases designed to create barriers, particularly between provinces. In agriculture, regulations are often used to implement government policy; for example, to restrict access to markets or to encourage the production of an export of one commodity over another.

• 1535

In our view, the global competitive environment that we now face demands a streamlined system that can allow for timely change, enhanced competitive objectives, and encourages collaboration and innovation rather than impeding it.

We appreciate that many regulations exist for purposes unrelated to competitiveness; for example, public safety. However, the way in which regulations are designed, enacted, and enforced affect their impact on competitiveness. The competitiveness test developed by the Agrifood Industry Competitiveness Council provides a useful tool to be used in the design of the regulations. I am sure that as members of the committee you've seen that test.

We recommend for your consideration:

1. That sunset clauses be used in regulatory processes. It ensures that regulations are constantly re-evaluated and, if still relevant, kept current.

2. The use of GRAS—generally regarded as safe—lists, codes of practice, manuals, etc., be used rather than being too explicit in the regulation itself. These are easy and quick to change. Their use could be directed towards issues of a technical nature where a scientific basis of application can be determined. Using ministerial approval is another option for similar changes. The purpose is to eliminate some of the regulatory burden on both industry and the regulatory system.

3. Greater interdepartmental cooperation and coordination. Several departments have exhibited the attitude that the interests of industry are inconsequential to their mandate. They are there to serve and protect the public. We believe that this attitude is not only short-sighted but actually tends to defeat their purpose. Every effort should be made to consider the interests of the agricultural food sector in the design and application of standards. If you drive the Canadian industry out of business and end up substituting it with imported products that don't meet our high domestic standards, then everyone loses.

There should be a "single window" where agrifood business can quickly determine the regulatory requirements that must be met to introduce new products or to get licensing approvals and so forth, regardless of the department.

[*Translation*]

que d'autres lui font obstacle. Les éléments qui nuisent à la compétitivité sont souvent encombrés de détails. Ils sont désuets, fragmentés entre les différentes zones de compétence et, parfois, conçus pour créer des obstacles, particulièrement entre provinces. En agriculture, les règlements sont souvent utilisés pour appliquer une politique gouvernementale, par exemple pour restreindre l'accès à un marché ou encourager la production ou l'exportation d'une marchandise au détriment d'une autre.

À notre avis, le contexte de concurrence mondiale dans lequel nous nous trouvons maintenant exige un système rationalisé qui permet des changements opportuns, privilégie les objectifs favorables à la concurrence et encourage la collaboration et l'innovation au lieu d'en empêcher les manifestations.

Nous savons qu'il existe de nombreuses dispositions destinées à promouvoir d'autres aspects que la compétitivité, notamment la sécurité publique. Toutefois, la conception, l'adoption et l'application des règlements ont une incidence sur la compétitivité. Le critère de compétitivité mis au point par le Conseil de la compétitivité agro-alimentaire constitue un outil utile dans la conception de règlements. Je suis certain que les membres du comité l'ont constaté.

Voici nos recommandations:

1. Le processus de réglementation devrait faire appel à des dispositions de temporarisation, lesquelles qarantissent qu'il y aura constamment réévaluation et que les mesures resteront pertinentes et à jour.

2. Il faudrait utiliser les listes G.R.A.S. (produits généralement reconnus inoffensifs), les codes de pratique, les manuels, etc., au lieu d'être trop explicite dans le règlement lui-même. Ce sont des instruments faciles à changer. Leur utilisation devrait être orientée vers les aspects à caractère technique, pour lesquels on peut déterminer une base scientifique. L'approbation du ministre est une autre solution quand il faut apporter des changements. Il s'agit, en somme, d'éliminer une partie du fardeau imposé à l'industrie et au système réglementaire lui-même.

3. Il devrait y avoir plus de coordination et de collaboration entre les ministères. Plusieurs d'entre eux ont affiché l'attitude selon laquelle les intérêts de l'industrie n'influent pas sur leur mandat, lequel est de servir et de protéger la population. Nous croyons qu'une telle attitude dénote non seulement un manque de perspicacité, mais que, en fait, elle va à l'encontre du but recherché. Il faudrait mettre tout en oeuvre pour intégrer les intérêts du secteur agro-alimentaire dans la conception et l'application des normes. Si vous éliminez l'industrie canadienne du marché et que vous devez importer des produits qui ne répondent pas à nos normes élevées, tout le monde y perdra.

Il devrait y avoir un «guichet unique» vers lequel les entreprises agro-alimentaires pourraient se tourner pour déterminer rapidement quelles sont les exigences à respecter lorsqu'il s'agit d'introduire de nouveaux produits, d'obtenir des approbations de permis, et ainsi de suite, quel que soit le ministère en cause.

[*Texte*]

4. The role of government should shift from intervention to facilitation wherever possible. There are certain reasons to intervene in the marketplace, but for the most part, in our view, they are limited to ensuring public safety and to providing a legal basis for ethical commerce to prevent such things as fraud or misleading information. Quality standards should be industry-driven, but can be provided as a service by government. In some cases this is necessary to obtain international accreditation in order to access markets and to receive lower tariff structures. In certain cases it may be more desirable to empower industry to undertake these activities. In our industry we have moved away from the mandatory grading system to a voluntary classification system with improved labelling requirements. Regulations are still required, but the impact is quite different.

5. Competitiveness objectives should be measured in the development of both policy and regulatory initiatives. The competitiveness test, as I mentioned, has been designed to stimulate this type of analysis and to evaluate the impact of the intervention on key factors affecting competitiveness. The hope is that a more objective and strategic process will emerge.

Canada's agrifood industry has tremendous potential and can be competitive in the production and marketing of many products, including beef and beef cattle. In this area of globalization, we must create the best possible competitive environment in which industries like ours can excel in the production and marketing of quality products around the world. As industry finds new and innovative ways to do business, so must government.

Mr. Chairman and members of the committee, that is our formal presentation. It was rather brief.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much for your presentation.

In your accompanying document, it says you have about 100,000 members, beef producers, or at least you claim to represent the interests of 100,000. How many members would you have?

Mr. Caldwell: We don't operate on a membership basis. Our members are the provinces. We receive our funding through the provincial organizations, depending on the number of cattle marketed in those particular provinces. We have all the provinces except the province of Quebec, which is not a member, although it was at one time. However, we do have representatives from the Quebec industry. And Newfoundland is not a member of our association.

[*Traduction*]

4. Le rôle du gouvernement devrait être moins d'intervenir dans le processus que de le faciliter dans la mesure du possible. Il y a des raisons d'intervenir sur la place du marché, mais, à notre avis, ces raisons se limitent pour une bonne part à assurer la sécurité du public et à fournir le fondement juridique d'un commerce éthique (empêcher les fraudes ou la publicité mensongère). Les normes de qualité devraient provenir de l'industrie même, mais peuvent être établies à titre de service par le gouvernement. Dans certains cas, cette solution est nécessaire lorsqu'il faut obtenir une accréditation internationale pour accéder à des marchés particuliers et bénéficier d'une structure tarifaire moins élevée. En d'autres occasions, cependant, il conviendrait peut-être davantage d'habiliter l'industrie à faire elle-même ces démarches. Dans notre industrie, nous nous sommes départis d'un système de classement obligatoire pour en adopter un autre, volontaire celui-là, assorti de meilleures exigences d'étiquetage. Il faut encore des dispositions réglementaires, mais leur incidence est bien différente.

5. Les objectifs de compétitivité devraient être mesurés au moment de la conception des principes d'orientation et des dispositions réglementaires. Le critère de compétitivité a été établi pour stimuler ce type d'analyse et pour permettre d'évaluer l'incidence de l'intervention sur les facteurs déterminants de la compétitivité. On s'attend à ce que le processus qui se dégagera soit plus objectif et plus stratégique.

L'industrie agro-alimentaire du Canada a d'immenses possibilités et peut être concurrentielle au niveau de la production et de la commercialisation de nombreuses marchandises, y compris le boeuf et les bovins de boucherie. En cette ère de mondialisation, nous devons créer un contexte qui soit le plus concurrentiel possible, où des industries comme la nôtre peuvent exceller de par le monde, tant à la production qu'à la commercialisation de marchandises de qualité. L'industrie doit trouver des moyens nouveaux et innovateurs de faire des affaires, et c'est également ce que doit faire le gouvernement.

Monsieur le président et membres du comité, cela met fin à notre exposé officiel, qui était relativement court.

Merci.

Le président: Merci beaucoup de votre exposé.

Dans votre document, vous dites que vous comptez environ 100 000 membres parmi les producteurs de bovins, ou, du moins, vous dites représenter 100 000 éleveurs. Combien de membres comptez-vous exactement?

M. Caldwell: Nous n'avons pas de membres individuels. Les membres de notre association sont les provinces. Nous sommes financés par les organismes provinciaux en fonction du nombre de bovins mis en marché dans la province. Toutes les provinces sont représentées, sauf pour le Québec, qui n'est pas membre de l'association, même s'il l'a déjà été. Nous avons cependant des représentants de l'industrie du Québec. Terre-Neuve non plus n'est pas membre de notre association.

[*Text*]

• 1540

The Chairman: Are you suggesting that every beef producer who sells beef pays something into the system?

Mr. Caldwell: In most provinces that is the case through a check-off system. While we have a chance, Mr. Chairman, when the government does reconvene we would like to get our national check-off under way.

The Chairman: Do you have many members who would also be members of the National Farmers Union?

Mr. Caldwell: I am sure they would be.

The Chairman: Or of the Western Canadian Wheat Growers Association?

Mr. Caldwell: I am sure they would be.

I want to clarify, Mr. Chairman, that we do not have direct members in our association. Most of the provincial organizations do not have direct membership either.

The Chairman: The reason I am asking is that those two groups, plus the group we heard from this morning, and the Canadian Meat Council last night, presented to this committee such a variety of opinion on the same subject that the challenge of this committee is to try to determine whether the regulatory process should be toughened or eased, reduced or increased.

Depending upon which one of these agencies appeared before us, we were hearing that they either weren't being consulted or they were being consulted, there was too much regulation or there wasn't enough regulation. We've had it all. I note from your presentation that you seem to fall more in line with one of the presentations than with another, so I am just trying to establish how the membership fits together. That's all.

Mr. Caldwell: We tend to say, and I think rightfully so, that we do represent the beef producers of Canada at the national level.

The Chairman: The Canadian Meat Council appeared before us. I presume most of your product ultimately ends up going through their hands as well. We are finding that there's a lot of inspection, a lot of regulation done as the cattle are processed.

Considering the use of safe lists or codes of practice manuals, do the cattlemen not know when they're delivering cattle to the slaughterhouses that in fact their beef is good beef or not good beef? Do we need all this regulation? Do we need 24 inspectors, as was suggested last night, in some of the slaughterhouses that exist? Or is there some better method, by quality control, or certification of the slaughterhouses, or certification of the farm operation, so that we won't need all these regulations to inspect the quality and the quantity of what is coming out?

Mr. Caldwell: I would hope that all our producers are honest, and I hope all meat packers are honest. Unfortunately, not everybody is honest all of the time, but I think they are the majority of the time, certainly the major portion of the time. The one thing that a producer does not want to sell is something that is going to injure his industry, but you're always going to have one bad apple in the barrel someplace.

[*Translation*]

Le président: Nous dites-vous que chaque éleveur de bovins au pays doit payer quelque chose au système?

M. Caldwell: C'est le cas dans la plupart des provinces, par le truchement de retenues. Pendant que nous avons l'occasion d'en parler, monsieur le président, nous souhaiterions qu'au retour du gouvernement, nous puissions mettre en oeuvre notre système national de retenues.

Le président: Comptez-vous parmi vos membres des membres du Syndicat national des cultivateurs?

M. Caldwell: Il doit sûrement y en avoir.

Le président: Et de la «Western Canadian Wheat Growers Association»?

M. Caldwell: Il doit sûrement y en avoir aussi.

J'aimerais clarifier une chose, monsieur le président: notre association n'a pas de membres directs. C'est également le cas de la plupart des organismes provinciaux.

Le président: Je pose cette question parce que ces deux groupes, le groupe que nous avons reçu ce matin ainsi que le Conseil des viandes du Canada ont présenté à notre comité une telle diversité de points de vues sur le même sujet qu'il sera difficile pour le comité de déterminer si la réglementation doit être resserrée ou relâchée, réduite ou augmentée.

Selon le cas, ces associations nous disaient qu'on ne les consultait pas ou qu'on les consultait, qu'il y avait trop de réglementation ou qu'il n'y en avait pas suffisamment. Nous avons tout entendu. D'après votre exposé, je vois que vous vous rapprochez plus de l'un de ces témoignages que de l'autre. J'essayais de déterminer quel lieu il y avait entre les associations et leurs membres. C'est tout.

M. Caldwell: Nous disons et je crois que c'est à juste titre que nous représentons les éleveurs de bovins du Canada au niveau national.

Le président: Le Conseil des viandes du Canada a comparu devant nous. Je présume que la plupart de vos produits se retrouvent ultimement entre ses mains. Nous constatons qu'il y a beaucoup d'inspections, beaucoup de réglementation se rapportant à la transformation du bétail.

Étant donné l'utilisation de listes de produits sains, de manuels de bonne pratique, les éleveurs ne savent-ils pas, lorsqu'ils livrent du bétail aux abattoirs, si leur boeuf est bon ou non? Toute cette réglementation est-elle nécessaire? Faut-il, comme on nous le disait hier soir, 24 inspecteurs dans certains abattoirs? Existerait-il plutôt une meilleure méthode de contrôle de la qualité ou d'accréditation des abattoirs ou des exploitations agricoles, afin que nous n'ayons plus besoin de ces règlements pour l'inspection de la qualité et de la quantité de la production?

M. Caldwell: J'espère que tous nos éleveurs sont honnêtes, de même que tous les propriétaires d'abattoirs. Malheureusement, tous les gens ne sont pas toujours honnêtes même si, à mon avis, ils le sont la plupart du temps, oui, certainement la plupart du temps. Le producteur n'a certainement pas intérêt à vendre quelque chose qui va nuire à son industrie. Malheureusement, dans le lot, on peut toujours trouver de mauvais éléments.

[*Texte*]

One of the things that we like to think we have, and I know we have, is that the beef you purchase in Canada has been fully inspected. I don't know how we're going to get around that and still have consumer confidence. Every time there is a change the consumers will get a little uptight if they think there's anything that is being changed in inspection. We want to see those high quality inspection standards maintained.

The other thing I might mention to you is that in order to export our product, of which we export a great deal, we must have it also inspected. It has to be inspected anyway, and we don't have any control really of what is being exported and what is being sold domestically, because it is basically all the same product.

If you have to inspect for the export market, you have to inspect for the domestic market. We would not want to see anything downgraded as far as inspection is concerned. If you get into some of the other areas such as grading, yes, we can make changes there because grading has nothing to do with health and safety standards.

The Chairman: Within the manufacturing sector there are quality assurance programs and they don't have government inspectors running into their plants every day inspecting their operations. The fact of the matter is that the manufacturer has an assurance program that guarantees the output of the product.

• 1545

Is it not possible that you can in fact train the people on the line? It would be my feeling that somebody who's involved in the slaughtering of cattle, doing it day in and day out, probably knows what's wrong with that meat before the meat inspector arrives to say, hold on that. Is it not possible to come up with some kind of insurance system whereby, through a periodic review, the slaughterhouse or the processing plant or in fact the farm can be inspected? You don't need all these people out there doing the regulation, because you've established a quality standard and in order to achieve that standard, in order to get that certification, there are certain things you have to do. Don't you see that as an option?

Mr. Caldwell: I know where you're coming from, and we wish it could happen, but I don't think it can. In fact, that would give the public. . .if they said inspectors are going there only every three or four days.

I'm not sure what other manufacturing products you're talking about. Are you talking about other non-food manufacturing products where quality is guaranteed, or food products?

The Chairman: Well, this morning we were talking about generally non-food products, but—

Mr. Caldwell: Well, I think there's a little difference if Chrysler gets a bad load of ignition parts versus somebody getting a bad load of beef and what the reaction is going to be in the public.

The Chairman: If Chrysler gets a bad brake in the wheels of its cars, it's got the same issue you have in a piece of poor-quality meat.

Mr. Caldwell: Well, we would hope that won't happen, but our publicity seems to generate a lot faster than the bad ignition in Chrysler cars.

[*Traduction*]

Je sais que les Canadiens savent que le boeuf qu'ils achètent au Canada a été bien inspecté. Je ne sais pas comment supprimer l'inspection et conserver la confiance de la clientèle. Chaque fois qu'il y a un changement, les consommateurs se méfient s'ils pensent que l'inspection sera changée d'une façon ou d'une autre. Nous voulons conserver nos normes d'inspection de haut niveau.

Il y a une chose que j'aimerais vous signaler: nous devons également inspecter nos produits pour les exporter, et nous en exportons beaucoup. Il faut donc les inspecter de toute façon, et nous n'avons pas de contrôle sur ce qui est exporté et ce qui est vendu au pays, puisque c'est essentiellement le même produit.

S'il vous faut inspecter pour l'exportation, il faut inspecter également pour le marché intérieur. Nous ne voudrions pas voir une détérioration de l'inspection. Si vous voulez parler d'autre chose, comme du classement, dans ce cas nous pourrions effectuer des changements puisque le classement n'a rien à voir avec les normes d'hygiène et de sécurité.

Le président: Dans le secteur manufacturier, il y a des programmes d'assurance de la qualité. Il n'est pas nécessaire de faire venir des inspecteurs gouvernementaux dans les usines, à chaque jour, pour inspecter l'exploitation. C'est parce que le fabricant a un programme d'assurance qui garantit la qualité du produit.

Ne serait-il pas possible de former les gens qui travaillent à la transformation? Il me semble qu'un travailleur dans un abattoir, qui fait cela tous les jours, sait probablement ce qui ne va pas avec la viande avant même que l'inspecteur des viandes se prononce. Ne pourrait-on pas mettre sur pied un système d'assurance de la qualité en vertu duquel on inspecterait périodiquement l'abattoir ou l'usine de transformation? On n'aurait plus besoin de toutes ces personnes pour l'application du règlement, puisqu'on établirait une norme de qualité, et qu'on ferait certaines choses pour respecter cette norme ou pour obtenir une accréditation. Pensez-vous que ce serait possible?

M. Caldwell: Je vois où vous voulez en venir. J'aimerais que cela se produise, mais je doute que ce soit possible. D'ailleurs, le public penserait. . . Imaginez ce qu'on dirait si les inspecteurs ne se pointaient qu'à tous les trois ou quatre jours.

Je ne sais pas de quels autres produits manufacturiers vous parlez. Parlez-vous de produits non alimentaires, dont la qualité est garantie, ou de produits alimentaires?

Le président: Ce matin, nous parlions plutôt de produits non alimentaires, mais. . .

M. Caldwell: Je pense que la situation serait bien différente, si Chrysler recevait un mauvais lot de pièces d'allumage et si quelqu'un recevait de la viance avariée. La réaction du public serait bien différente.

Le président: Mais si Chrysler installe des freins défectueux sur les roues de ses voitures, vous avez le même problème que pour de la viande de mauvaise qualité.

M. Caldwell: Eh bien, espérons que cela n'arrivera pas. Mais il me semble qu'on fait plus rapidement du bruit pour nos problèmes que pour les difficultés d'allumage des voitures Chrysler.

[*Text*]

Mrs. Marleau: Your brief notes that there is a strong relationship between livestock and grain sectors and that regulations should take this into account.

How do the current policies governing grain, for example, affect the livestock industry?

Mr. Caldwell: For example, in recent years a tremendous amount of money, by both federal and provincial governments, has been going into the grain sector—not that they didn't need that assistance.

On the other hand, if programs get out of line and you're giving too much to one sector to the detriment of another... For example, if people are going to continue to grow grain, if the government payments are going to be assured there, then they are not going to enter the livestock industry, because it capitalizes into those land prices. Therefore the cattle producer could not afford to buy the land that is in the grain, if you follow what I'm saying. Those are the kinds of things that can get an industry into difficulty.

Mrs. Marleau: Well, right now the grains portion is in great difficulty, and it isn't caused by the regulations in this country but by the heavy subsidization of other countries.

Mr. Caldwell: I guess the question is would more grain be grown if the government hadn't made those payments on a continual basis, or would some of that land have gone into the livestock, which we feel would have been more environmentally friendly.

Mrs. Marleau: I guess that's a decision we have to judge at some point. It's a difficult question for us.

Mr. Caldwell: That's right. I agree. I don't want to give the impression that the grain farmers didn't need the assistance, but I think when you're designing programs you have to be very careful that you are not doing one to the detriment of the other.

Mrs. Marleau: Are you suggesting that if we hadn't subsidized the grain farmers, there would be more cattle on these lands at this point?

Mr. Caldwell: The suggestion has been made by the people I represent that, yes, there would be.

Mrs. Marleau: Where would you get the grains to feed these cattle?

Mr. Caldwell: There is no shortage of grains.

Mrs. Marleau: Well, that's a new one.

Mr. Caldwell: One thing we don't have is a shortage of grains.

Mrs. Marleau: I haven't heard that one before, of all the lobbies and all the problems with farmers, and the farmers face huge problems now. Many farms are losing a great deal of money. I would think that they could be purchased quite readily. Has that not been happening?

Mr. Caldwell: Not to the extent that it... Don't get me wrong; the grain producers do need the assistance. We have grain producers within our organization who are both cattle producers and grain producers, and grain producing hasn't been much joy in the last few years, even with the government payments.

[*Translation*]

Mme Marleau: Dans votre mémoire, vous parlez d'un lien étroit entre les secteurs de l'élevage et des grains. Vous dites que la réglementation devrait en tenir compte.

Comment les politiques actuelles relatives aux grains, par exemple, touchent-elles le secteur de l'élevage?

M. Caldwell: Au cours des dernières années, par exemple, d'importantes sommes d'argent ont été consenties par les gouvernements fédéral et provinciaux au secteur des grains. Ce secteur en avait certainement bien besoin.

Mais par ailleurs, s'il y a exagération dans les programmes et que l'on donne trop à un secteur, au détriment d'un autre... Ainsi, si l'on continue à cultiver des céréales, si on garantit les paiements gouvernementaux, ces producteurs ne vont pas entrer dans le secteur de l'élevage, à cause du prix des terrains. En effet, l'éleveur bovin ne pourra pas se permettre d'acheter une terre qui est utilisée pour cultiver des céréales, vous comprenez? Ce genre de chose peut nuire à un secteur agricole.

Mme Marleau: Eh bien, actuellement, les producteurs de céréales sont en difficulté. Ce n'est pas à cause des règlements nationaux mais à cause des lourdes subventions consenties dans d'autres pays.

M. Caldwell: Il faut se demander si l'on cultiverait davantage de céréales si le gouvernement n'avait pas versé continuellement cet argent. La terre serait peut-être maintenant utilisée pour l'élevage, ce qui à notre avis est plus favorable à l'environnement.

Mme Marleau: Il faut peser le pour et le contre pour décider de cela. C'est une question difficile pour nous.

M. Caldwell: C'est vrai, je vous l'accorde. Je ne voudrais pas donner l'impression que les producteurs de céréales n'avaient pas besoin de cette aide. Je pense toutefois qu'en concevant des programmes, il faut éviter de favoriser un secteur au détriment d'un autre.

Mme Marleau: Voulez-vous dire que si nous n'avions pas subventionné les céréaliculteurs, il y aurait davantage de bétail sur ces terres actuellement?

M. Caldwell: Oui, c'est ce que le groupe que je représente a déjà déclaré.

Mme Marleau: Avec quelles céréales nourrirait-on ce bétail?

M. Caldwell: Il n'y a pas de pénurie de céréales.

Mme Marleau: Tiens, c'est toute une nouvelle.

M. Caldwell: Il est certain que nous n'avons pas de pénurie de céréales.

Mme Marleau: Je n'avais jamais entendu cela auparavant, de tous les lobbyistes, de tous les agriculteurs qui nous ont présenté leurs problèmes. Or, les agriculteurs ont des problèmes énormes actuellement. Beaucoup de fermes perdent énormément d'argent. Il me semble qu'on pourrait les acheter facilement. Est-ce que ce n'est pas le cas?

M. Caldwell: Non, pas dans la mesure où... Ne vous méprenez pas. Les producteurs céréaliers ont besoin d'aide. Nous avons des céréaliers au sein de notre organisme, qui sont à la fois éleveurs et céréaliers. Au cours des dernières années, même avec les subventions gouvernementales, la production de céréales n'a pas été une partie de plaisir.

[*Texte*]

The point I was trying to make is that you can't make programs in isolation, because if you're doing something here, you're going to create a bulge whereby the producers will tend to get into that crop versus getting into another area that maybe they should be in.

Mrs. Marleau: Perhaps these are not good times to be using that kind of an example, because it has been such a difficult time for them.

Mr. Caldwell: If you want to take it a step further, you can look at whether or not with our system of marketing boards... Our organization has no argument with marketing boards, except we don't want them for our industry. However, if you look at chicken, for example, would we not have been better off feeding the grain to chickens and exporting chickens, rather than trying to export the grain?

Mrs. Marleau: Those are all very subjective kinds of analysis, if I may say so. I'm not convinced one way or the other.

• 1550

Mr. Sobeski: I thought we were going to get into what came first, the chicken or the egg.

Mrs. Marleau: It's the grain.

Mr. Sobeski: The grain came first.

I have a bunch of small questions. You handed out a brochure and I would like to comment on a couple of the accomplishments of the Canadian Cattlemen's Association. The brochure states that the association:

> developed and implemented a voluntary code of practice for the care of beef cattle.

And the second one, right below that, states that:

> through extensive industry consultation developed and implemented a new beef grading system

which you talked about in your presentation as a voluntary classification.

This again gets into the question of whether the industry can self-regulate. Did the industry sit down as a group and say, let's do that because of our own good, or was there the potential of any level of government saying, if you don't do this, we're going to come down and force standards on you, force regulations on you?

What was the chicken-egg situation in that case?

Mr. Caldwell: Let me discuss your last part first. I'm going to ask Mrs. Dean if she will handle the animal welfare matter.

With regard to the grading system, we were finding that it was becoming a little bit antiquated. It hadn't been changed for 10 to 12 years; people's taste has changed, what they wish to buy has changed, and the standards have changed.

We also wanted to see whether we couldn't put some control on the imports that are coming into the country and somehow get those classified as well.

Mr. Sobeski: Grade A isn't necessarily grade A.

[*Traduction*]

Ce que je voulais dire, c'est qu'on ne peut pas créer des programmes isolément. Si l'on fait quelque chose pour un secteur agricole, on crée une tendance, les producteurs s'orientant vers cette culture plutôt que vers une autre, qui leur serait peut-être préférable.

Mme Marleau: Le moment n'est peut-être pas bien choisi de donner un tel exemple, puisque les temps sont très difficiles pour les céréaliers.

M. Caldwell: Si vous voulez aller un peu plus loin, on peut examiner notre réseau d'offices de commercialisation... Notre organisme ne s'oppose pas aux offices de commercialisation, mais nous n'en voulons certes pas pour notre secteur. Par contre, si l'on considère les éleveurs de volailles, par exemple, n'aurait-il pas été préférable de nourrir la volaille avec les céréales, puis exporter la volaille, plutôt que d'exporter les céréales?

Mme Marleau: Ce sont des analyses de nature très subjective, à mon avis. Je ne saurais pas quel parti prendre.

M. Sobeski: Je pensais qu'on allait poser le problème classique de l'oeuf et de la poule: lequel vient de l'autre?

Mme Marleau: Comme la poule mange du grain...

M. Sobeski: ...ils sont tous deux du grain transformé.

J'ai quelques petites questions. Vous nous avez remis une brochure et j'aimerais commenter certaines des réalisations de votre association. Dans la brochure, vous dites que l'association:

> a rédigé et mis en oeuvre un code de pratique volontaire pour l'élevage des bovins.

Tout de suite après, vous dites:

> à la suite de consultations approfondies auprès de l'industrie, a mis au point un nouveau système de classement du boeuf.

Dans votre exposé, vous avez parlé de ce système de classement volontaire.

Cela nous ramène à la question de l'autoréglementation de l'industrie. Est-ce que votre secteur s'est réuni, pour agir en fonction de son intérêt, ou est-ce qu'à un niveau ou un autre du gouvernement, on vous a demandé d'agir, sans quoi on vous forcerait à adopter des normes et des règlements?

Dans ce cas-ci, comment se résout le problème de la poule et de l'oeuf?

M. Caldwell: Laissez-moi d'abord répondre à la fin de votre question. M^me^ Dean vous parlera ensuite du bien-être des animaux.

Pour ce qui est du système de classement, nous estimions qu'il commençait à être désuet. Il n'avait pas été modifié depuis dix ou 12 ans. Le goût des gens a changé, leur choix en tant que consommateurs également, et les normes aussi.

Nous voulions également voir s'il nous était possible de contrôler les importations, en essayant de leur donner également un classement.

M. Sobeski: La catégorie A n'est pas nécessairement la catégorie A.

[*Text*]

Mr. Caldwell: Grade A is not necessarily grade A in Australia.

I should have mentioned earlier that, despite the fact that we are a major exporter of beef, we are the largest importer of beef on a per capita basis in the world, importing from such places as Australia, New Zealand, and the United States.

A lot of this beef coming in is not graded to our standards, especially from the United States. It looks the same as our beef, because it is all grain-fed beef. There was a little bit of a mix-up. We wanted to get a handle on those as well. That is why we went to the changes in the grading standards. There was also the fact that people's choices had changed, and we worked with the government on making those changes.

Our association has looked at whether or not the industry should actually be involved in the grading system in the future. Should we take it right out of government hands altogether and operate the grading system? People say, yes, but would they grade it fairly? People judge government as fair. There is always that sort of assurance out there: as long as the government is involved it is fair. This is not necessarily true. I think we could be harder on our own people than maybe the government graders would be.

I'll let Mrs. Dean handle your other question regarding animal welfare.

Mr. Sobeski: Did the voluntary code come about because the industry wanted it or because there was pressure from the fair government, which was going to put out fair regulations? In other words, there was a threat: if you don't do this, we're going to bring in these regulations?

Mr. Caldwell: No. It was our initiative.

Ms Mary Dean (Director, Public Affairs, Canadian Cattlemen's Association): On the code of practice, the codes of practice go back to about 1982. That is when the very first code of practice was put in place. The codes are developed through industry, government, and the Canadian Federation of Humane Societies. It is a tripartite consultation process.

I would say that the codes of practice came about mainly at the initiative of industry. We felt there needed to be some standards put in place for animal care. I believe the code put in place was either for veal or for the poultry industry. Whether or not these would have come about through government initiative, I do not know.

The new animal health act, which came into effect not long ago, touches a little bit on this area, but we felt that we wanted to be at the forefront of this initiative.

Mr. Sobeski: I have another question, with respect to the first page of your presentation. You state:

> To be competitive, our industry needs a sound regulatory environment that affords access to safe technology, does not inflict unnecessary cost on the sector...

That's the one I want to get a sense from.

[*Translation*]

M. Caldwell: La catégorie A n'est pas nécessairement la catégorie A en Australie.

J'aurais dû vous expliquer plus tôt que, même si nous sommes un grand exportateur de boeuf, nous sommes le plus grand importateur de boeuf par habitant, dans le monde. Nous en importons notamment d'Australie, de Nouvelle-Zélande et des États-Unis.

Beaucoup du boeuf qui est ainsi importé n'est pas classé selon nos normes, surtout celui qui provient des États-Unis. Il ressemble à notre boeuf, parce que c'est également du boeuf nourri au grain. Il y avait un peu de confusion. Nous voulions avoir un contrôle là-dessus également. C'est pourquoi nous avons modifié les normes de classement. Il y avait aussi le fait que les goûts avaient changé. Nous avons donc collaboré avec le gouvernement pour effectuer ces changements.

Notre association a envisagé de participer au système de classement à l'avenir. Devrions-nous retirer cette tâche des mains du gouvernement et faire le classement nous-mêmes? On peut se demander si, le cas échéant, le classement se ferait justement? Les gens estiment que le gouvernement est juste. Il faut donc toujours ce genre de garantie: tant que le gouvernement fait partie d'un processus, le processus est juste. Ce n'est pas nécessairement vrai. Je pense que nous pourrions être plus sévères envers nos éleveurs que les classeurs du gouvernement.

Je vais laisser M^me^ Dean répondre à votre autre question sur le bien-être des animaux.

M. Sobeski: Le classement volontaire résulte-t-il du désir de l'industrie ou des pressions du gouvernement si juste, qui allait imposer de justes règlements? Autrement dit, y avait-il une menace: si vous ne faites pas ceci, nous allons imposer ces règlements?

M. Caldwell: Non, c'était notre initiative.

Mme Mary Dean (directrice, Affaires publiques, Canadian Cattlemen's Association): Au sujet du code de pratique, précisons qu'il remonte aux environs de 1982. C'est à ce moment-là que le premier code a été préparé. Les codes ont été mis au point par l'industrie, le gouvernement et la Fédération canadienne des sociétés protectrices des animaux. C'est un processus de consultation tripartite.

J'ajoute que les codes de pratique ont surtout été l'initiative de l'industrie. Nous pensions qu'il fallait instaurer des normes pour les soins accordés aux animaux. Je pense que le code a été préparé d'abord pour le veau ou la volaille. Je ne sais pas s'ils ont résulté d'une initiative gouvernementale.

La nouvelle Loi sur la santé animale qui est entrée en vigueur récemment porte en partie sur le sujet, mais nous estimions que nous devions être à l'avant-garde.

M. Sobeski: J'ai une autre question au sujet de la première page de votre exposé. Vous y déclarez:

> Pour être concurrentielle, notre industrie a besoin d'un contexte réglementaire solide qui permet l'accès à une technologie sûre, n'impose pas de coûts indus au secteur...

J'aimerais avoir quelques explications.

[*Texte*]

When the the cattlemen get together to have their meetings, what sort of things do you say? For instance, do you say, I hope that the government never does this? In a regulatory sense, in the principles. . .? What are those items in a regulatory sense and in terms of the principles? Could you give me some examples or maybe some principles?

• 1555

Mr. Caldwell: Off the top of my head I can't say. There are things like transportation issues where it might add to the cost of transporting beef or transporting cattle. Some new regulation that might be put into effect there might be an example of that.

There aren't that many cattle that move by truck any more because of the changes and the shifts that have taken place within the beef industry. We used to have a lot of problems with cattle being shipped from western Canada to eastern Canada and having to be unloaded at certain times and put back on. There was nothing particularly wrong with that except the producers always said that if they could just go another hour with those cattle on, then they're going to be better at the destination when they're off the truck for good rather than having to load them on and load them off. It's these kinds of things.

As I said in our brief, we don't have that many arguments with a lot of regulations because we try to be as free of regulations as we possibly can, other than the inspection, which we feel very strongly about. That certainly has to be done to provide safety for the general public.

Mr. Sobeski: When you talk about sunset clauses, do you have any specific timing in mind or would each regulation establish a 5- or 10-year sunset?

Mr. Caldwell: I think it's in that range of 5 to 10 years.

The other part that maybe requires something—you may have had something on that—was on the matter that generally was regarded as safe. For example, say you had an ingredient that went through the tests, the licensing and all this with one of the many departments that they have to go through. Say it was regarded as safe. If another person came along and used that same ingredient in the product that he was making, he shouldn't have to do the same thing over and over again. That would be regarded as safe. That's what we mean there.

The other part, as far as a manual is concerned, is that's it's easier to change a page in a manual than it is to change a regulation.

Mr. Sobeski: I like that point.

We talked to the trucking association and they said regulations are written but there was no definition, for example, of what constitutes a truckload.

Mr. Caldwell: That's right.

Mr. Sobeski: There are various definitions to clarify exactly what goes on.

[*Traduction*]

Lorsque les éleveurs de bovins se réunissent, qu'est-ce qu'ils se disent? Dites-vous par exemple: j'espère que le gouvernement ne fera jamais cela? Au sujet de la réglementation, des principes. . .? Qu'est-ce que cela veut dire en termes de réglementation et de principes? Pourriez-vous me donner des exemples, me citer des principes?

M. Caldwell: À brûle-pourpoint, je ne saurais vous répondre. Il y a des questions relatives au transport, par exemple, qui peuvent faire grimper le coût du transport du boeuf ou du bétail. On pourrait en trouver un exemple dans une nouvelle réglementation qui serait mise en oeuvre.

À cause des changements survenus dans l'industrie bovine, on ne transporte plus beaucoup de bétail par camion. Autrefois, nous avions beaucoup de problèmes lorsqu'on devait transporter du bétail de l'ouest du pays vers l'est et qu'il fallait descendre le bétail du camion et le faire remonter. Il n'y a rien de vraiment mal à cela, sinon que les producteurs ont toujours dit qu'en faisant une heure de route de plus, ils seraient rendus à destination et qu'il était préférable de faire descendre le bétail une fois plutôt que de le faire descendre et de le faire remonter. Ce n'est qu'un exemple.

Comme je l'ai dit dans notre mémoire, nous ne nous opposons pas à la question de la réglementation parce que nous essayons d'éliminer le plus possible la réglementation, sauf dans le cas des inspections qui sont pour nous très importantes. Elles doivent être faites pour assurer la sécurité du public.

M. Sobeski: Lorsque vous parlez de mesures de temporarisation, pensez-vous à une période en particulier ou y aurait-il une clause de temporarisation de cinq ou de 10 ans?

M. Caldwell: Je pense que ce serait de 5 à 10 ans.

Il y a une autre question qui doit être examinée et on vous en a peut-être déjà parlé. Il s'agit des produits généralement réputés sains. Par exemple, si vous avez un ingrédient qui a subi des tests et qui a été homologué par les ministères intéressés, on le considère comme étant sain. Si quelqu'un l'utilise comme ingrédient pour un de ses produits, il ne devrait pas avoir à faire refaire tous ces tests. Il devrait être considéré comme sain. C'est ce que nous voulions dire.

Par ailleurs, au sujet du manuel, nous pensons qu'il est plus facile de modifier le manuel que de modifier un règlement.

M. Sobeski: Je suis bien d'accord.

Nous avons parlé à une association de camionneurs qui nous disait que les règlements étaient écrits mais qu'il leur manquait des définitions, par exemple de ce qu'est la charge d'un camion.

M. Caldwell: C'est vrai.

M. Sobeski: Il y a diverses définitions pour clarifier avec précision les choses.

[*Text*]

I have a final comment that comes from your brochure. Of all the things that you could put in, did you know that the last one—the methane produced by cattle—is not a major contributor to greenhouse gases? Why did you put that in? Is this some message to the environmental regulators, or do you have a fear that cattle are now going to have to wear masks or something like that?

Mr. Caldwell: No, it's not the cattle that have the problem, it's the people. I know you people may have a lot of things to read, but maybe you don't read what's happening in the animal sector. We're under continual fire, especially the beef industry. The other industries have escaped it. We're the ones who are being picked on as not being very environmentally friendly. We believe we are, but this methane gas thing is a big issue among a lot of people.

We realize that an infinitesimal amount of gases are being produced by ruminants in this country when you consider that there were more buffalo here many years back than cattle at this present stage. I guess they didn't produce gases, but the problems that come up are some of the things that we're under fire about.

Why did we we put it in there? I guess it's for the same reason that Ross Perot also used it in his ads, which said that $25 million was spent in the States studying gases from cows.

The Chairman: You said we are a major exporter of beef, but we're also a major importer. Are there regulations that prevent you from taking business away from those who export into Canada? What prevents you from getting that business?

Mr. Caldwell: Half of the beef that comes into Canada is from Australia and New Zealand. Just to enlighten the members of the committee, when people think of Australia and New Zealand they think of lamb. The amount of lamb brought into Canada is infinitesimal compared with the amount of beef. The ratio is about 50:1 in favour of beef.

It's a manufacturing type of beef. It's a lower grade or type of beef that's used in the institutional trades and take-out restaurants. It's these kinds of things that we don't have enough of. In this country a lot of it comes from what we call older cows and culled cows from the dairy industry. We simply don't have enough of that kind of beef.

• 1600

The type of beef that is coming from the States is very similar to ours; it is very much like ours. Of course, what is happening is we are shipping out from western Canada into the States. They ship it back into eastern Canada this way. So free trade is working very well in the beef industry. Of course, we are very much in favour of free trade, and that is basically the way it is working.

[*Translation*]

J'ai un dernier commentaire au sujet de votre brochure. On y trouve toutes sortes de choses, mais, curieusement, à la dernière page vous dites: «Saviez-vous que le méthane produit par le bétail ne contribue pas de façon importante à l'effet de serre?» Pourquoi dites-vous cela? Est-ce un message destiné aux responsables de la réglementation environnementale? Craignez-vous qu'on vous oblige à mettre des masques à votre bétail?

M. Caldwell: Non, le problème n'est pas celui du bétail mais celui des gens. Je sais que vous avez beaucoup de lecture à faire, mais peut-être pas beaucoup au sujet de la production animale. Nous subissons des attaques constantes, surtout dans le secteur des bovins. Les autres industries y ont échappé. C'est de nous qu'on dit que nous faisons beaucoup de tort à l'environnement. Nous croyons pourtant le contraire. Cette question du méthane est très importante pour beaucoup de gens.

Or nous savons qu'une quantité infinitésimale de gaz est produite par nos ruminants, au Canada, en comparaison de ce qui devait être produit par les bisons qui étaient beaucoup plus nombreux anciennement que le bétail actuellement. Pensez-vous qu'ils ne produisaient pas de gaz? C'est avec ce genre d'arguments qu'on nous attaque.

Pourquoi en parler dans notre brochure? Sans doute pour la même raison que Ross Perot disait qu'aux États-Unis, 25 millions de dollars avaient été consacrés à la recherche sur les gaz intestinaux des vaches.

Le président: Vous dites que nous sommes un grand exportateur de boeuf mais que nous sommes aussi un grand importateur de boeuf. Y a-t-il des règlements qui vous empêchent de concurrencer les entreprises qui exportent au Canada? Qu'est-ce qui vous empêche d'avoir accès à ce marché?

M. Caldwell: La moitié du boeuf qui arrive au Canada provient d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Pour éclairer votre lanterne, je vous rappelle que les gens pensent à de l'agneau lorsqu'ils pensent à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Or, la quantité d'agneau importée au Canada est infinitésimale en comparaison de la quantité de boeuf. En fait, on importe 50 fois plus de boeuf que d'agneau.

Il s'agit d'un boeuf préparé, de catégorie inférieure, utilisée par les institutions et la restauration rapide. Nous n'avons pas suffisamment de ce genre de produit. Ici, cette viande provient surtout des vieilles vaches et des vaches de réforme de l'industrie laitière. Nous n'avons tout simplement pas suffisamment de boeuf de ce type.

Le genre de boeuf qui est importé des États-Unis est très semblable au nôtre; les deux produits se ressemblent beaucoup. Ce qui arrive actuellement, bien entendu, c'est que nous expédions nos produits depuis l'ouest du Canada vers les États-Unis. Pour leur part, ils acheminent leurs produits vers l'est du Canada. Par conséquent, le libre-échange fonctionne très bien dans l'industrie du boeuf. Voilà donc comment fonctionne le système et je répète que nous sommes tout à fait en faveur du libre-échange.

[*Texte*]

The Chairman: I guess I am still at a loss. I understand your comments about the North American aspect of beef trade. That I follow, but I have difficulty understanding what you are saying about the fact that here in Canada we do not have enough of that poor quality beef to satisfy the market.

Mr. Caldwell: Basically, and at the price they are willing to sell it at.

The Chairman: The only way you can get at that market is just have a few older cows. Is that it?

Mr. Caldwell: We will have to have more older cows. A lot of the fast food chains cannot use choice steers, for example, in their hamburger mixture.

The Chairman: Maybe we should ask them to appear before us.

Mr. Caldwell: One of the major chains uses 100% Canadian beef, but not necessarily choice beef.

The Chairman: There is nothing wrong with the beef they are using. I guess my concern is that there is a market.

There is no regulation that prevents you from getting at it. It is just a matter of the idiosyncrasies of the market demand versus the supply. If some Canadian wanted to grow old cows, they could get at the market.

Mr. Caldwell: They might go broke doing it, but they could try it.

The Chairman: That is up to them.

The other area that I would like to dwell on very briefly is this whole process. You commented about the agriculture department doing a review of the process. In light of the fact that you are interested in less rather than more regulation—at least these are my thoughts of your submission—do you believe that in fact the process and the way it is structured will accomplish that goal?

Mr. Caldwell: I hope so, Mr. Chairman. I hope something will come out of this. I certainly think it needs it. I should have mentioned I guess earlier that our executive vice-president is very much involved in the Agriculture Canada study and that he is one of the chairmen of the. . .I cannot think of the exact title—

The Chairman: Steering committee. That is just a play on words.

Mr. Caldwell: I do not think "steering" is quite. . .

I am sure you may be talking to him and to those people over there as time goes on. One of the things we do not need is more regulation in any area. We are over-regulated.

The Chairman: To come back to the first point, this was the issue of regulation, inspectors and so on. Other witnesses we have received inspect their own product. They certify their product to meet certain standards. They charge for it in the

[*Traduction*]

Le président: Il y a encore des choses qui m'échappent. Je comprends très bien ce que vous avez dit au sujet de l'aspect pan-américain du commerce dans ce domaine. J'ai très bien suivi votre raisonnement à cet égard, mais par contre, j'ai du mal à comprendre votre argument selon lequel nous n'avons pas suffisamment de boeuf de mauvaise qualité au Canada pour satisfaire le marché.

M. Caldwell: C'est-à-dire à un prix de vente qui les satisfasse.

Le président: Donc, la seule façon de pénétrer ce marché, c'est d'obtenir de plus vieilles vaches, n'est-ce pas?

M. Caldwell: Il va bien falloir obtenir de plus vieilles vaches. Bon nombre de chaînes de restauration rapide ne peuvent pas se permettre d'utiliser une viande de première qualité pour la préparation de leurs hamburgers.

Le président: Nous devrions peut-être leur demander de comparaître devant le comité.

M. Caldwell: L'une des plus grandes chaînes utilise toujours du boeuf canadien à 100 p. 100, mais pas forcément un produit de première qualité.

Le président: Personnellement, je ne vois pas de mal à ce qu'ils continuent d'utiliser ce produit; ce qui me préoccupe, c'est cette question du marché.

Il n'existe actuellement aucune réglementation qui vous empêcherait de le pénétrer. C'est la nature un peu capricieuse de l'interaction entre la demande et l'offre qui cause le problème. Je suppose que si un Canadien voulait élever de vieux bovins, il pourrait très bien accéder à ce marché.

M. Caldwell: Il finirait peut-être par faire faillite, mais il pourrait toujours essayer.

Le président: Ce serait à lui de voir.

L'autre question que je voudrais soulever brièvement concerne le processus lui-même. Vous avez dit que le ministère de l'Agriculture est actuellement en train de réexaminer ce processus. Étant donné que vous favorisez moins plutôt que plus de réglementation—c'est, du moins, ce qui semble ressortir de votre mémoire, à mon avis—pensez-vous qu'un processus nouvellement structuré permettra d'atteindre cet objectif?

M. Caldwell: Je l'espère, monsieur le président. J'espère que les efforts actuellement déployés porteront fruits. Pour moi, ce réexamen est tout à fait nécessaire. D'ailleurs, j'aurais dû mentionner tout à l'heure que notre vice-président exécutif participe directement à l'étude d'Agriculture Canada et qu'il est même président de. . .je ne me souviens plus du titre exact—

Le président: Du troupeau de direction, peut-être? Pardonnez-moi ce petit jeu de mots.

M. Caldwell: Je ne pense pas que ce soit. . .

Je suis sûr que vous aurez l'occasion d'en parler avec lui et les autres participants en temps et lieu. Une chose est sûre: nous n'avons certainement pas besoin de plus de réglementation dans quelque secteur que ce soit. Nous en avons déjà trop.

Le président: Pour en revenir au premier point—c'est-à-dire à la question de la réglementation, du recours aux inspecteurs, etc.—d'autres témoins devant le comité nous ont dit qu'ils se chargent eux-mêmes d'inspecter leurs produits.

[*Text*]

cost of their product. Your industry is fortunate in that the products you have produced are not inspected by you; they are inspected by the taxpayers, and the taxpayers watch as your product is being processed through to its conclusion. Nowhere along the line do you, the producers, pay the freight in that. Yet in every other industry, or most other industries, the producers themselves pay the cost. Since you seem so sold on the idea of inspection, what would your response be if in that inspection process we started to charge you for the inspection we do? Would you be more interested in less inspection once you had to start to pay for it?

Mr. Caldwell: Again, I would like time to take this back to our executive. On the other hand, off the top of my head I would say that we would go for paying for it before we would go for less inspection.

Ms Dean: I would just like to comment. You tried to compare our industry to a car manufacturing industry. I think one of the key things you have to keep in mind is that if there is a problem with brakes on cars, they can recall the product; we cannot. Once the animal is turned into beef, all identification is lost. Once the product gets to the grocery store, we have no idea where it came from. Therefore, we have no process for recall. We and the public have to be 100% sure that the product is safe.

• 1605

The Chairman: Fair enough.

Mr. Langdon has a couple of questions.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Not questions, Mr. Chairman. I just want to say how pleased I am to see my ex-colleague from an adjoining constituency. Mr. Caldwell is somebody who served Essex County well. It is good to see him in this position.

Mr. Caldwell: These people did not know that. It was more fun doing it that way.

Mr. Langdon: So I let the cat out of the bag.

Mr. Caldwell: It is quite different sitting on this side of the desk versus that side of the desk.

Thank you very much, Mr. Langdon. I appreciate it.

The Chairman: It is always easier to sit on the other side of the desk, regardless of which desk you are sitting at.

Mr. Caldwell: If we can provide any more information to your research staff or anyone, we would be very happy to provide it.

The Chairman: Great. Thank you for appearing this afternoon.

[*Translation*]

Ils sont certifiés et respectent donc certaines normes. Le coût de cette opération est incorporée au prix du produit. Votre industrie est privilégiée en ce sens que vos produits ne sont pas inspectés par vous-mêmes; ce sont les contribuables qui s'en chargent en quelque sorte, puisqu'ils supportent les frais d'inspection de vos produits depuis la première jusqu'à la dernière étape. Vous n'êtes obligés à aucun moment d'en assumer les coûts. Par contre, dans toutes les autres industries, ou du moins la plupart, les producteurs eux-mêmes doivent supporter cette dépense. Puisque vous semblez convaincus de l'importance des inspections, que diriez-vous si nous commencions à vous faire payer les services d'inspection que nous vous offrons? Souhaiteriez-vous qu'il y ait moins d'inspections si vous deviez vous-mêmes les payer?

M. Caldwell: Encore une fois, je demande la possibilité d'en discuter avec notre exécutif avant de vous répondre officiellement. Ma première réaction serait de vous dire que l'idée d'avoir à supporter nous-mêmes les frais d'inspection nous semblerait sans doute préférable à celle de réduire le nombre d'inspections.

Mme Dean: J'aurais un petit commentaire à faire. Vous avez essayé tout à l'heure de comparer notre industrie à celle de l'automobile. Mais il faut se rappeler une chose: si le fabricant découvre un problème avec les freins, mettons, il peut toujours rappeler le produit; dans notre cas, cette option est exclue. Une fois que l'animal a été transformé, il n'y a plus moyen de l'identifier. Une fois que le produit est dans les magasins d'alimentation, nous n'avons plus la possibilité de retrouver la source. Par conséquent, il n'y a pas de possibilité de rappel. Nous et le public devons être parfaitement convaincus de la salubrité du produit.

Le président: Je comprends.

M. Langdon voudrait vous poser quelques questions.

M. Langdon (Essex—Windsor): Non, pas vraiment des questions, monsieur le président. Je voulais simplement vous dire à quel point je suis ravi de revoir mon ex-collègue d'une circonscription électorale voisine. M. Caldwell a d'ailleurs très bien servi la population du comté de Essex. Je suis très content de voir qu'il occupe maintenant ce poste.

M. Caldwell: Écoutez, ils n'étaient pas au courant de mon passé. Pour moi, c'était plus amusant comme cela.

M. Langdon: J'ai vendu la mèche, alors.

M. Caldwell: Je vous assure que c'est très différent d'être assis de ce côté-ci de la table.

Merci beaucoup, monsieur Langdon. J'apprécie beaucoup votre gentillesse.

Le président: Il est toujours plus facile d'être assis de l'autre côté de la table, quelle qu'elle soit.

M. Caldwell: Si votre personnel de recherche ou votre comité a besoin de plus amples renseignements, nous serions très heureux de vous les fournir.

Le président: Très bien. Nous vous remercions de votre présence cet après-midi.

[*Texte*]

Our next witness is from the International Association of Great Lakes Ports.

Mr. Kennedy, I want to welcome you to the committee this afternoon.

You have submitted a rather detailed and lengthy brief. I have had a chance to digest some of it. I hope you can summarize what is in the brief in about 10 or 15 minutes so we can move on to questions we would have for you.

Mr. Paul S. Kennedy (International Association of Great Lakes Ports): I am Paul Kennedy, and I am the Director of Marketing with the Thunder Bay Harbour Commission.

I would like to thank the subcommittee for the opportunity to comment on the competitive environment presently faced by Canadian Great Lakes ports.

As detailed in our submission, the harbour commissions of Thunder Bay, Hamilton, Toronto, Oshawa, Windsor, and the port of Valleyfield are the corporate ports that constitute the Canadian section of the IAGLP.

The International Association of Great Lakes Ports is a bi-national organization devoted to the promotion and development of the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway system as a competitive export routing. The Thunder Bay Harbour Commission is acting this year as chair of the Canadian section and as such is appearing before you today.

Although the themes in our brief have occupied the business sessions of IAGLP meetings for many years, many of the recommendations have been developed only recently by the Thunder Bay Harbour Commission. We hope that an analysis of our recommendations will lead the subcommittee to the conclusion that freed of the cost of over-regulation, the St. Lawrence-Great Lakes system can continue as a competitive export routing vital to Canadian prosperity for years to come.

The harbour commission ports of the Great Lakes are remarkably free of regulation and able to compete in response to local conditions. It is the degree of regulation and the constraints on competitiveness that are presented by the system to which our ports are captive that is of concern to port operators. The sun will quickly set on highly competitive ports combined within an uncompetitive system. Reductions in regulatory constraints to competitiveness within our system are vital to the survival of the ports and industries they sustain.

[*Traduction*]

Notre prochain témoin représente l'Association internationale des ports des Grands Lacs.

Monsieur Kennedy, je vous souhaite la bienvenue au comité.

Vous avez déposé un mémoire à la fois long et détaillé. J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'en lire certaines parties. J'espère que vous allez nous faire un bref résumé des principaux arguments du mémoire dans les 15 ou 20 minutes qui vous seront accordées à cette fin afin qu'il nous reste suffisamment de temps pour les questions des députés.

M. Paul S. Kennedy (Association internationale des ports des Grands Lacs): Je m'appelle Paul Kennedy, et je suis directeur du marketing pour la Commission de port de Thunder Bay.

J'aimerais remercier le sous-comité de l'occasion qui m'est ici donnée de discuter du milieu fortement concurrentiel avec lequel doivent composer les ports des Grands Lacs canadiens.

Comme nous l'expliquons dans notre mémoire, les commissions de port de Thunder Bay, Hamilton, Toronto, Oshawa, Windsor et Valleyfield sont les principaux grands ports qui forment la section canadienne de l'AIPGL.

L'Association internationale des ports des Grands Lacs est un organisme binational qui se consacre à la promotion et à l'exploitation accrues du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent en tant que voie d'acheminement concurrentielle pour les exportations. La Commission de port de Thunder Bay agit à titre de présidente de la section canadienne de l'Association et c'est donc à ce titre qu'elle comparaît devant le comité aujourd'hui.

Bien que les thèmes explorés dans notre mémoire font l'objet de discussions aux réunions de l'AIPGL depuis de nombreuses années, bon nombre des recommandations ont été élaborées tout récemment par la Commission de port de Thunder Bay. Nous espérons qu'une analyse approfondie de nos recommandations convaincra le sous-comité qu'une fois libérée du fardeau d'une réglementation excessive, la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs pourra continuer de constituer une voie d'acheminement concurrentielle pour les exportations, de manière à assurer la prospérité du Canada à long terme.

Les ports des Grands Lacs qui relèvent de la Commission sont assez peu réglementés et peuvent donc rester concurrentiels en répondant aux besoins locaux. C'est plutôt la réglementation excessive et les obstacles à la compétitivité du réseau dont dépendent nos ports qui préoccupent vivement les exploitants. Si des ports très concurrentiels sont forcés de composer avec un système non concurrentiel, ils sont certainement voués à disparaître. Une réduction des obstacles à la compétitivité du réseau qu'impose la réglementation est donc tout à fait essentielle pour garantir la survie de nos ports et des industries qui en dépendent.

[*Text*]

As outlined in our brief, re-regulation in the areas of grain transportation subsidies, seaway tolls, pilotage are critical to seaway survival. The competitive position of the seaway can be further enhanced by consolidating the bi-national regulatory requirements in the areas of ship safety, customs, and agricultural inspections.

Competitiveness of the Great Lakes ports will increase as physical limitations of the seaway are addressed. A fixed navigation season, increased seaway draft, or particularly the physical expansion of the system will immediately and positively affect the competitiveness of Canadian exports through the system.

• 1610

As well, our competitive position is linked in a direct and absolute fashion to the competitive position of the overland transportation systems that service our ports. Our support of the need for Canadian railroad efficiency is in our ports' best interest, provided there are parallel improvements in the efficiency of the water-based transportation system within the St. Lawrence Seaway.

I am sure that other groups and organizations have spoken about how our overland transportation system can be made more efficient. We trust that the committee will weigh our recommendations along with all others.

The current decline facing the seaway has multi-jurisdictional negative consequences in international trade, revenue, manpower, and provincial relations. At this point in its history a healthy seaway will contribute to Canada's worldwide competitive position.

Let me highlight our primary recommendations.

Fresh new thinking and a comprehensive and fundamental review are required to ensure a viable seaway alternative for the future.

The following need to be accomplished: reform of the Western Grain Transportation Act; reform of outdated practices related to pilotage; reduction or elimination of government-imposed costs in the system—review of this matter should consider the advisability and effects of maintaining the seaway as a routing to which tolls are attached; a harmonization of Canadian and American regulations and services to seaway users—this harmonization should include coast guard services, customs services, agricultural inspections, and any other areas where costly services are duplicated unnecessarily.

[*Translation*]

Comme nous le précisons dans notre mémoire, une révision de la réglementation actuelle en ce qui concerne les subventions accordées pour le transport des céréales, les péages de la Voie maritime et le pilotage sont tout à fait indispensables si nous souhaitons assurer la survie de la Voie maritime. D'ailleurs, une consolidation des exigences binationales de la réglementation touchant la sécurité des navires, les douanes et les inspections agricoles aurait pour effet d'améliorer considérablement la position concurrentielle de la Voie maritime.

La compétitivité des ports des Grands Lac va également s'améliorer si des mesures sont prises pour corriger ou éliminer les restrictions d'ordre physique qui caractérisent actuellement la Voie maritime. Le fait de prévoir une saison de navigation fixe, une augmentation du tirant d'eau dans la Voie maritime et surtout l'expansion physique de cette dernière rehaussera dans l'immédiat la compétitivité des exportations canadiennes acheminées par cette route.

De plus, notre compétitivité est liée de façon directe et absolue à celle du réseau de transport par voie de terre qui dessert nos ports. D'ailleurs, nous continuerons d'insister sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de notre réseau ferroviaire—puisque c'est dans l'intérêt des ports à condition que des mesures parallèles soient prises en vue d'améliorer l'efficacité du système de transport par voie d'eau et plus précisément, la Voie maritime du Saint-Laurent.

Je suis sûr que d'autres groupes et organismes vous ont déjà parlé de la nécessité d'accroître l'efficacité de notre système de transport par voie de terre. Nous sommes convaincus que le comité voudra également analyser en profondeur nos recommandations à ce sujet.

Le déclin actuel de la Voie maritime a des conséquences négatives pour plus d'un pays en ce qui concerne le commerce international, les revenus, la main-d'oeuvre et les relations provinciales. Étant donné sa longue histoire, nous sommes convaincus qu'une voie maritime saine contribuera à rehausser la position concurrentielle du Canada sur la scène internationale.

Permettez-moi maintenant de vous présenter brièvement nos principales recommandations.

D'abord, une approche tout à fait nouvelle ainsi que le réexamen en profondeur de l'ensemble des mesures touchant la Voie maritime sont indispensables pour garantir la viabilité de cette dernière à l'avenir.

Par conséquent, les mesures suivantes s'imposent: la réforme de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest; la réforme des pratiques actuelles en matière de pilotage, qui sont maintenant dépassées; la réduction ou l'élimination des coûts imposés par le gouvernement—l'étude de cette question devrait porter sur l'opportunité de maintenir les péages de la Voie maritime et les effets d'une telle décision; l'harmonisation des réglements canadiens et américains et des services dispensés aux utilisateurs de la Voie maritime—une telle harmonisation devrait comprendre les services de la Garde côtière, les services des douanes, les inspections agricoles et tout autre service coûteux où il existe un certain double emploi.

[*Texte*]

What is also required at this point in time is a restatement of long-term commitment to the seaway by the federal Government of Canada. This is not unusual. The statement of commitment to the seaway has been a priority of Canadian governments in the past. In 1977 the construction debt was forgiven and self-sufficiency was mandated. This was a logical step, given the glowing projections for cargo volumes.

In 1986 the government of the day, recognizing the seaway as a national priority, allocated $175 million to maintenance and upgrading of the route after reliability questions arose. The current status of the route clearly mandates a total recommitment to the seaway by the governments and the peoples the seaway serves.

I will be happy to answer any questions about any of the more detailed recommendations that are contained in the brief. I thank you for your attention and patience, and I look forward to your questions.

The Chairman: Thank you very much. I noticed throughout your brief comments with regard to declining usage of the seaway system. Maybe I have just highlighted the wrong points in my mind, but the decline seems more to do with all kinds of other reasons that have nothing to do with the seaway. For example, even in your own document on page 14, where you mention the change in the routing of U.S. grain exports, the decline worldwide of the fleet of seaway-sized vessels, the increased competitiveness of American rail carriers. . .all those points have to do with the seaway. They have lots to do with all kinds of other things.

One of the examples you use in here is the delivery of an 18,000-tonne cargo of steel to Cleveland, which was imported from some place. Then that vessel picked up grain in Thunder Bay, or wherever it picked it up, and took it out again. The fact that the industries of Cleveland are deteriorating is not a fault of the seaway, and there is nothing the seaway can do about encouraging that guy in Cleveland to bring in the 18,000 tonnes of steel.

Mr. Kennedy: I think the example we used was Hamilton, not Cleveland. What we are trying to demonstrate are the costs imposed by various jurisdictions, by regulatory authorities, on the movement of a cargo of steel into the lakes, and then a turnaround and the loading of a cargo of grain to leave the lakes.

The math that we included in our brief shows that the non-commercial cost, the regulated cost of such a movement, would be about $168,000. This level of fixed costs or unavoidable costs is part of the reason that the cargo is

[*Traduction*]

Il faudrait également que le gouvernement du Canada réaffirme son engagement à long terme au maintien de la Voie maritime. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois. Au contraire, l'engagement du gouvernement fédéral vis-à-vis de la Voie maritime constitue une priorité depuis de nombreuses années. En 1977, la dette entraînée par la construction de la Voie maritime a été remise et une politique d'autosuffisance est entrée en vigueur. C'était une évolution tout à fait logique, étant donné les projections fort positives qui avaient été établies en ce qui concerne le volume de marchandises pouvant être acheminés de cette manière.

En 1986, à la suite d'une remise en question de la fiabilité de la Voie maritime, le gouvernement de l'époque, qui comprenait que cette dernière était bel et bien une priorité nationale, a décidé de consacrer 175 millions de dollars à des travaux d'entretien et d'amélioration. Étant donné l'état actuel de la Voie maritime, une réaffirmation de l'engagement, vis-à-vis de la Voie maritime, des gouvernements et des populations qu'elle sert s'impose.

Je serai maintenant très heureux de répondre à vos questions concernant les recommandations plus détaillées présentées dans notre mémoire. Permettez-moi donc de vous remercier de votre attention et de votre patience.

Le président: Merci beaucoup. J'ai remarqué dans votre mémoire que vous dites à plusieurs reprises que la Voie maritime est de moins en moins utilisée. C'est peut-être moi qui accorde trop d'importance à certains facteurs, mais cette baisse me semble davantage reliée à toutes sortes d'autres raisons qui n'ont rien à voir avec la Voie maritime. Par exemple, dans votre propre document à la page 14, on fait état du changement survenu en ce qui concerne les voies d'acheminement des exportations de céréales américaines, de la baisse mondiale du nombre de navires pouvant naviguer dans la Voie maritime et d'une concurrence accrue de la part des transporteurs ferroviaires américains. . . Il me semble que tous ces changements influent sur la viabilité de la Voie maritime. C'est-à-dire qu'il y a toutes sortes de facteurs qui entrent en ligne de compte.

Vous donnez l'exemple de l'acheminement d'une cargaison d'acier de 18 000 tonnes vers Cleveland, cet acier ayant été importé d'ailleurs. Vous dites que ce navire a chargé des céréales à Thunder Bay—ou dans un autre port—et qu'il est ensuite reparti. Mais si les industries de Cleveland sont en déclin, ce n'est pas la faute de la Voie maritime, et cette dernière ne joue absolument aucun rôle pour ce qui est d'encourager le type de Cleveland d'expédier ses 18 000 tonnes d'acier.

M. Kennedy: Je pense que nous avons parlé de Hamilton et non de Cleveland, dans notre exemple. Nous essayons simplement de faire ressortir l'importance des coûts qu'imposent différents pays et différents organismes de réglementation aux mouvements d'un navire qui achemine de l'acier vers les Grands Lacs et qui poursuit son chemin en sens inverse avec une cargaison de céréales.

Les calculs que nous présentons dans notre mémoire indiquent que le coût non commercial—c'est-à-dire le coût imposé par la réglementation—s'élève à environ 168 000$. C'est à cause de ce niveau élevé de coûts fixes ou inévitables,

[*Text*]

transferring to alternate routes. It may be the Mississippi River, as we point out in the brief, or rail shipments around the Great Lakes directly to tide water. It's the costs that these goods are picking up as they transit the system over which users have no control that is in fact contributing to the transfer of cargo to alternate routes. There is no doubt that alternate routes are becoming more efficient. The seaway is becoming more efficient. Canadian shipowners are becoming more efficient. They're reducing their costs. The only costs within the system that are not responsive to the marketplace are those that are applied by regulatory or government agencies.

• 1615

The Chairman: You talked about the Western Grain Transportation Act as one of the problems you face. Are there a series of government initiatives within Canada—or in fairness within the United States since this is an international system we are talking about—that are in fact working against the seaway? Are we subsidizing railroads more than we ought to? Are we subsidizing the Mississippi River more than we ought to—in that instance, "we" being the United States?

Are there assistance programs to ship grain through the Rocky Mountains or through the port of Quebec by rail that are working against the seaway system?

Mr. Kennedy: With respect to the Mississippi River, for example, the American seaway corporation does not have tolls. They're in a situation where they completely rebate tolls.

The American ports, regardless of where they're located, have a harbour maintenance tax or an *ad valorem* tax on the value of any cargo entering or exiting any American port.

Part of the money that the American federal government attracts through this tax is what is appropriated to cover the cost of running the seaway. Therefore, you have a revenue-generating mechanism that is not specific to the route. The money to maintain and operate the seaway comes equally from ports anywhere around the United States. There's the gulf range and the Pacific northwest. So the actual funding is not attached to the route he used. However, in Canada only the cargo that transits the seaway pays a toll.

The American system seems to work much more fairly. Goods that transit the Mississippi River also pick up an *ad valorem* tax when they enter and exit ports in that system. It's a fair system and it seems to be working.

The Chairman: I was partially correct in my first submission. You did talk about steel going to Cleveland. It's on page 18.

I talked about them picking up grain in a Canadian port. In fact, they picked up grain in Duluth, which I don't think is in Canada.

[*Translation*]

si vous voulez, que cette cargaison est maintenant acheminée par d'autres routes. Cela peut être par la rivière Mississipi, comme nous le signalons dans notre mémoire, ou par voie ferrée autour des Grands Lacs jusqu'au port de marée. C'est à cause des coûts qui s'accumulent pendant le transport des marchandises dans tout ce réseau—coûts qui échappent d'ailleurs au contrôle des utilisateurs—que de plus en plus de marchandises sont acheminées par d'autres routes. Il ne fait aucun doute que ces autres routes deviennent plus efficaces. La Voie maritime aussi devient plus efficace. Et il en va de même pour les armateurs canadiens. Ils cherchent à réduire leurs coûts. Et les seuls coûts qui ne sont pas touchés par le marché sont ceux imposés par les organismes de réglementation ou ceux du gouvernement.

Le président: Vous avez dit que la Loi sur le transport du grain de l'Ouest pose un problème. Existe-t-il toute une série de mesures gouvernementales au Canada—et, en réalité, il faudrait inclure les États-Unis, puisque nous parlons d'un réseau international—qui influent d'une manière négative sur la Voie maritime? Offrons-nous trop de subventions aux chemins de fer, par exemple? Est-ce que nous subventionnons trop l'itinéraire de la rivière Mississipi—et quand je dis «nous», je parle des États-Unis?

Y a-t-il des programmes d'aide financière visant le transport ferroviaire des céréales par les Rocheuses ou le port de Québec qui nuisent à la viabilité de la Voie maritime?

M. Kennedy: En ce qui concerne la rivière Mississipi, par exemple, la American seaway corporation n'impose pas de péages. Là-bas, ils remboursent complètement les péages.

Par contre, dans tous les ports américains, où qu'ils soient, il existe une taxe d'entretien ou une taxe sur la valeur de toutes marchandises qui arrivent dans un port américain ou qui le quittent.

Une partie des fonds réunis par le gouvernement fédéral américain au moyen de cette taxe sert à supporter les coûts d'exploitation de la voie maritime. Autrement dit, ce mécanisme permet de générer des revenus, sans pour autant s'appliquer à un itinéraire particulier. C'est-à-dire que les revenus qui permettent d'entretenir et d'exploiter la voie maritime proviennent de taxes perçues dans tous les ports américains. Il y a la région du Golfe et la Côte nord-ouest du Pacifique. Par conséquent, le financement n'est nullement rattaché à l'itinéraire emprunté. Au Canada, par contre, les péages s'appliquent uniquement aux cargaisons acheminées par la Voie maritime.

Le système américain nous semble beaucoup plus juste. Les marchandises acheminées par la rivière Mississipi font l'objet d'une taxe *ad valorem* à leur arrivée et à leur sortie des ports de ce réseau. Mais c'est un système juste qui semble bien fonctionner.

Le président: Ce que je vous ai dit tout à l'heure n'était pas tout à fait faux. Vous avez bel et bien parlé de l'acier acheminé vers Cleveland à la page 18.

Par contre, j'ai parlé d'un chargement de céréales dans un port canadien. En réalité, dans votre exemple, les céréales sont chargées à Duluth, et je ne pense pas que ce soit au Canada.

[*Texte*]

Do you have the support of this submission by the U.S. ports on the U.S. side of the Great Lakes system? Obviously they're having to compete with the Mississippi River system or the U.S. rail system at the expense of the port of Cleveland and the port of Duluth.

Mr. Kennedy: The American section of the international Great Lakes ports are in fact appearing in Ottawa this week at another subcommittee hearing on the competitiveness and viability of the St. Lawrence Seaway system. Many of the points they will be raising with that subcommittee are pretty well identical to many of the recommendations contained in this brief.

• 1620

Mrs. Marleau: A lot of your problems are to do with taxes rather than actual regulations. Is that correct?

Mr. Kennedy: I would say that is correct, apart from the regulations that are applied on ship safety on customs, both American and Canadian, where there is an unnecessary duplication between the two countries. But many of the competitive problems that face the seaway system and are impacting on the ports within the seaway system are in fact legislative. You're correct in that.

Mrs. Marleau: It is taxation issues rather than actual rules and regulations that make it difficult for you to compete.

How do the actual environmental regulations impact on you and prevent you from competing? Are they a problem?

Mr. Kennedy: In terms of green environment?

Mrs. Marleau: Yes.

Mr. Kennedy: At this point they are not very onerous. We think that surface transportation and the environment have not been addressed in Canada as completely as they are now being addressed in the States and in Europe. There are a couple of major studies being conducted right now on the desirability of water-based transportation, particularly bulk products. Transport Canada is doing a study right now on the environmental desirability of moving aggregates into the greater Toronto area by ship as opposed to trucks out of the Niagara escarpment, various gravel-sourcing areas and so forth. The results are very significant in terms of how much more environmentally friendly water-based transportation is. There are no regulations in force in Canada to push industry in that direction.

Mrs. Marleau: Do you think we should be looking in that direction?

[*Traduction*]

J'aimerais savoir si les ports américains appuient les recommandations présentées dans ce mémoire en ce qui concerne le réseau des Grands Lacs? Je suppose qu'ils doivent concurrencer le système de la rivière Mississipi ou encore le réseau ferroviaire américain, et que les conséquences pour les ports de Cleveland et de Duluth ne sont guère positives.

M. Kennedy: En fait, les représentants de la section américaine de l'Association internationale des ports des Grands Lacs sont à Ottawa cette semaine pour comparaître devant un autre sous-comité au sujet de la compétitivité et de la viabilité de la Voie maritime du Saint-Laurent. Bon nombre des arguments qu'ils vont faire valoir auprès de ce sous-comité sont plus ou moins identiques à de nombreuses recommandations présentées dans notre mémoire.

Mme Marleau: J'ai l'impression que bon nombre de vos problèmes sont le résultat des taxes qui vous sont imposées et non de la réglementation qui existe à l'heure actuelle. Qu'en pensez-vous?

M. Kennedy: C'est vrai, à l'exception des règlements, américains et canadiens, touchant la sécurité des navires et les douanes, où il y a inutilement double emploi. Mais vous avez tout à fait raison de dire que la majorité des problèmes de compétitivité que connaît actuellement la Voie maritime, et qui influent sur les ports qui font partie du réseau, sont vraiment d'ordre législatif.

Mme Marleau: C'est donc plutôt les taxes qui vous sont imposées, et non les règles ou la réglementation que vous devez respecter, qui vous empêchent d'être concurrentiels.

Quelle est l'incidence de la réglementation actuelle en ce qui concerne la protection environnementale? Vous empêche-t-elle d'être concurrentiels?

M. Kennedy: En ce qui concerne la protection de l'environnement?

Mme Marleau: Oui.

M. Kennedy: Eh bien, pour l'instant, elle n'est pas particulièrement exigeante. À notre avis, la question de l'incidence du transport terrestre sur l'environnement n'a pas été étudiée aussi sérieusement au Canada que c'est actuellement le cas aux États-Unis et en Europe. Plusieurs grandes études sont actuellement en cours sur l'opportunité des systèmes de transport par voie d'eau, surtout pour les produits en vrac. Par exemple, Transports Canada mène actuellement une étude sur l'opportunité environnementale de l'acheminement du gravier par navire, dans la région métropolitaine de Toronto, au lieu de le faire transporter par camion depuis l'escarpement du Niagara et d'autres sources de gravier. Les résultats semblent très intéressants en ce qui concerne les avantages écologiques qu'on peut associer au transport par voie d'eau. Mais il n'existe actuellement aucune réglementation au Canada qui puisse obliger l'industrie à prendre une telle orientation.

Mme Marleau: Pensez-vous que cette orientation devrait justement nous intéresser?

[*Text*]

Mr. Kennedy: It is one of the recommendations we make; yes. The numbers are out there. They're inescapable in terms of emissions, accident probabilities, a wide range of environmental issues.

Mrs. Marleau: So in essence you're asking us to regulate more rather than less in this case.

Mr. Kennedy: Yes, in terms of protecting the environment. That is something that is going on in a lot of areas right now.

Mrs. Marleau: But you're also saying that it would be beneficial to your area if that were the case, rather than less.

Mr. Kennedy: Enforcing through regulation the link between the environmental desirability of bulk transportation by water, yes.

Mr. Langdon: I have two things I would like to explore, if I could.

The first is the fairly extensive discussion you've presented on the Western Grain Transportation Act. This is a system, as it is presently established, that provides its benefits to the railways in order to bring down their rates for grain farmers. As I understand it, you are suggesting that there are a couple of ways of solving the distortions that come in as a result of this.

Could I first ask you to give us some idea of how serious these distortions are, what impact they really had on the seaway? Can you distinguish some of these effects from the WGTA from some of the other points, as the chairman has noted, that have also been hitting the seaway from other sources?

• 1625

Mr. Kennedy: Historically, grain transportation has been the foundation of the seaway. Arguably, the reason that it was created was the need to get Canadian grains specifically to world markets. That need caused the development of an inland fleet of ships, which operated at near capacity for decades. Only since the passage of the Western Grain Transportation Act has the seaway route become basically a residual routing for grain transportation.

All the signals that the WGTA send dictate that grain shippers maximize capacity at the west coast. It sends powerful signals to increase capacity at the west coast, which is happening, and it leaves the Canadian laker fleet in particular as a standby fleet of assets.

The fleet can't be maintained in that form. The maintenance of these ships is extremely expensive and the Canadian shipowners indicate that the numbers are receding, the viability is diminishing. As outlined in the brief, some scenarios indicate that by the year 2000 there could be as few as 14 of the traditional type of vessel dedicated to carrying grain.

The Western Grain Transportation Act can be changed in a manner that defines a commercial area from which grain will move east through the system. It will move east not because the west coast is full, but because it makes

[*Translation*]

M. Kennedy: Oui, c'est l'une de nos recommandations. Les chiffres concernant les émissions, la probabilité des accidents et toute une série de problèmes environnementaux sont d'ailleurs assez éloquents.

Mme Marleau: Donc, vous nous demandez d'imposer plus de réglementation, plutôt que moins—du moins, dans ce cas-ci.

M. Kennedy: Oui, en vue de protéger l'environnement. On prend des mesures semblables dans beaucoup de secteurs à l'heure actuelle.

Mme Marleau: Mais vous dites également que l'imposition d'un tel règlement vous serait plutôt bénéfique, n'est-ce pas?

M. Kennedy: Oui, c'est-à-dire le fait d'obliger, par voie réglementaire, les entreprises à reconnaître l'avantage du transport par voie d'eau pour la protection de l'environnement.

M. Langdon: Je souhaite connaître votre réaction à deux questions en particulier.

Premièrement, vous avez longuement parlé dans votre mémoire de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. Il s'agit là d'un système qui, dans sa forme actuelle, accorde certains avantages aux chemins de fer en vue de réduire les tarifs imposés aux céréaliculteurs. D'après ce que j'ai pu comprendre, vous proposez plusieurs façons d'éliminer la distorsion qu'entraîne le régime actuel.

J'aimerais vous demander d'abord si vous êtes en mesure de nous indiquer la gravité de cette distorsion et son impact réel sur la Voie maritime? Etes-vous en mesure de séparer les effets de cette loi de ceux des autres facteurs, mentionnés par le président, entre autres, qui ont également influé d'une manière négative sur la Voie maritime?

M. Kennedy: Historiquement, le transport des céréales a été à la base de la Voie maritime. Je pense qu'on peut dire que si elle a été créée au départ, c'est pour acheminer les céréales canadiennes vers des marchés étrangers. Ce besoin a été à l'origine d'une flotte intérieure qui a été exploitée presque à pleine capacité pendant des décennies. C'est seulement depuis l'adoption de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest que la Voie maritime est devenue un itinéraire secondaire pour l'acheminement des céréales.

Les dispositions de la loi font en sorte que les expéditeurs de céréales maximisent leur capacité sur la côte Ouest. Elles les encouragent d'ailleurs à augmenter cette capacité sur la côte Ouest—et c'est justement ce qui arrive actuellement—de sorte que les navires des lacs ne constituent plus qu'une flotte de réserve.

Il n'est tout simplement pas possible de maintenir la flotte dans ces conditions-là. L'entretien de ces navires est extrêmement coûteux et les armateurs canadiens nous disent que le nombre de navires diminue puisque leur viabilité est réduite. Comme nous l'expliquons dans notre mémoire, selon certains scénarios, il est possible qu'en l'an 2000, il ne reste plus que 14 navires du genre utilisé par le passé pour transporter les céréales.

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest pourrait être modifiée de manière à définir une zone commerciale à partir de laquelle les céréales seraient acheminées par le réseau vers l'Est. Autrement dit, les céréales vont être acheminées

[*Texte*]

commercial sense for it to move east. That having been established, the Canadian shipowners, the St. Lawrence Seaway, the elevator operators in Thunder Bay will all know at what size they're going to continue to exist. Today, every year, it's standby, wait and see what the world brings you. There will always be some of that. We're always going to wait to see who the buyers are. We're always going to wait to see what the weather is. But if you have a commercially defined expectation every year, and if you have weather problems, then it goes up and down for everyone. It is not constant on one side of the country and down or up on the other side.

Mr. Langdon: You talk about a number of different solutions. What is your preferred solution to that problem?

Mr. Kennedy: We feel in terms of the Western Grain Transportation Act that paying the WGTA benefit to farmers will cause the lowest cost system to evolve. If that means that a farmer can go out and hire a truck to bring his grain directly to Thunder Bay and bypass the country elevator system, and if at the end of the day that means that grain is put in in export position at a more competitive price, then we should be going in that direction. Only through putting the benefit in the hands of the beneficiaries do we think that will happen.

Mr. Langdon: I've talked about this with western grain farmers—again, I'm sure there are differences of view—and those I talked to let me know in no uncertain terms that this was not a solution that they thought was possible.

I think they have a somewhat cynical but quite likely justified view that as long as the subsidies are going to the railways, they're better protected from being eliminated. If the subsidies were going directly to the farmers, they might be rolled in with other forms of farm support. They might also be considered to be methods of direct subsidy, which would run the Canadian grain exports into trade problems.

• 1630

Given that, I guess I look at the other solution you suggested, which is somehow seeing to it that you get rid of modal biases in the way in which the subsidies are provided. I wonder if you could spell out a little bit more clearly what that would require, what it would mean specifically for ports and for shipping.

[*Traduction*]

par cette route non pas parce qu'il n'y a plus de place sur la côte Ouest, mais parce qu'il est plus rentable d'emprunter cette voie de l'Est. Et une fois que cette question aura été réglée, les armateurs canadiens, les administrateurs de la Voie maritime du Saint-Laurent et les exploitants des silos à Thunder Bay sauront tous à quoi s'attendre à l'avenir en ce qui concerne l'importance de leurs opérations. En ce moment—et c'est comme ça chaque année—les gens se voient obligés d'attendre patiemment pour voir exactement ce qui va arriver. Bien sûr, il y aura toujours un peu d'incertitude. Il va toujours falloir attendre de voir qui sont nos acheteurs. Et il va toujours falloir attendre de voir quelles conditions météorologiques nous sont réservées. Et si l'on peut s'attendre à ce que certaines conditions existent chaque année, à ce moment-là, s'il y a des problèmes à cause du mauvais temps, tout le monde va en subir les conséquences négatives. C'est-à-dire que la situation ne restera plus immuable d'un côté du pays alors que de l'autre, il y a constamment des hauts et des bas.

M. Langdon: Vous faites état d'un certain nombre de solutions. Mais quelle est la solution que vous privilégiez?

M. Kennedy: En ce qui concerne la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, il nous semble que le fait de verser les prestations directement aux agriculteurs va sans doute permettre la mise en place du système le moins coûteux. Si un tel changement peut permettre à un agriculteur de louer un camion pour faire transporter ses céréales directement à Thunder Bay de manière à éviter l'entreposage en silos et à garantir un prix plus concurrentiel pour les céréales destinées à l'exportation, nous n'hésitons pas à affirmer que c'est forcément l'orientation que nous devrions prendre. Mais un tel résultat ne sera possible que si nous versons les prestations directement à ceux qui en ont besoin.

M. Langdon: J'ai discuté de cette question avec un certain nombre de céréaliculteurs de l'Ouest du pays—encore une fois je suis convaincu que les avis sont partagés là-dessus—mais ceux à qui j'ai parlé m'ont dit très clairement que ce que vous proposez ne constitue nullement une solution.

Leur attitude peut sembler un peu cynique, même si elle est peut-être justifiée, mais ils estiment que tant que les subventions sont versées aux chemins de fer, il y a moins de risques qu'elles soient éliminées. Si ces subventions devaient être directement versées aux agriculteurs, il serait plus facile de les intégrer à d'autres formes d'aide agricole. On pourrait également y voir une façon de subventionner directement les agriculteurs, ce qui risquerait de nous attirer des ennuis commerciaux pour ce qui est des exportations de céréales canadiennes.

Voilà pourquoi il me semble plus approprié de se pencher sur l'autre solution que vous proposez, à savoir que nous trouvions le moyen d'éliminer la possibilité de traitement préférentiel dans la façon d'accorder les subventions. Je me demande si vous pourriez nous expliquer un peu plus de quoi il s'agirait et quelles en seraient les conséquences précises pour les ports et la navigation en général.

[*Text*]

Mr. Kennedy: Let me just touch on the first part of what you said. We have never recommended an ongoing payment of the WGTA subsidy, year by year, to the farming community.

Mr. Langdon: You recognize, of course, that the farming community does recommend that, not surprisingly?

Mr. Kennedy: Yes. They do not want to get it year by year on an ad hoc basis.

Mr. Langdon: That is right.

Mr. Kennedy: Because then it is too easy for some future government to withdraw it, which is absolutely correct.

The Chairman: Before you put that complete thought on that issue to bed, the Western Canadian Wheat Growers Association has in fact recommended to this committee in its submissions exactly what you have recommended with regard to the Western Grain Transportation Act. The farmers are not of the united opinion—

Mr. Kennedy: Oh, absolutely not.

Mr. Langdon: As I said, Mr. Chairman, there are different views on this. Having run into some of the views, I can tell you that they are extremely strongly held.

The Chairman: On both sides.

Mr. Langdon: That is right.

Mr. Kennedy: I agree wholeheartedly. We support the type of transfer of this benefit to the farmers through a bond capitalization of some sort, so they would get an annual return that could be used to defray their transportation costs, and which could never be taken away from them. Anything else is totally unsaleable to the farming community, and we recognize that.

Not out of desperation but because we think any reform to the WGTA could take time, or would take a number of years to be implemented, we have suggested a transitional program, a bridging program, to help the Canadian shipowners through a period of adjustment as the WGTA becomes more producer based, involving a subsidy of lake freight to the same extent that rail freight is subsidized in western Canada. It is not a first alternative, but what we are suggesting is that if Canada needs a lake fleet and the St. Lawrence Seaway system to export grain into the next century, which it most certainly does, this might be an option that will have to be studied.

Mr. Langdon: Just one other point. Having looked at the brief, I wonder if you could perhaps summarize a little bit more briefly for us so we can understand the problem with respect to pilots and the fact that they are considered a monopoly, and what this does to the shipping industry in the seaway.

[*Translation*]

M. Kennedy: Permettez-moi d'abord de répondre à la première partie de votre question. Nous n'avons jamais recommandé le versement en permanence de subventions aux agriculteurs en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

M. Langdon: Vous savez, évidemment, que la communauté agricole a fait justement cette recommandation, ce qui ne devrait pas vous étonner?

M. Kennedy: Oui. Mais elle ne souhaite pas l'avoir année après année de façon ponctuelle.

M. Langdon: C'est exact.

M. Kennedy: Car un gouvernement futur pourrait trop facilement l'éliminer—ce qui me semble tout à fait vrai.

Le président: Avant que nous ne terminions la discussion là-dessus, je tiens à vous faire remarquer que la *Western Canadian Wheat Growers Association* a, dans son mémoire, fait la même recommandation que vous en ce qui concerne la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. C'est-à-dire que les agriculteurs ne sont pas tous du même avis. . .

M. Kennedy: Non, absolument.

M. Langdon: Comme je l'ai moi-même fait remarquer, monsieur le président, les avis sont partagés là-dessus. Mais ayant moi-même eu l'occasion d'en discuter avec certains agriculteurs, je peux vous dire que cette question suscite de vives émotions.

Le président: De part et d'autre, d'ailleurs.

M. Langdon: Absolument.

M. Kennedy: Je suis tout à fait d'accord là-dessus. Nous appuyons le transfert aux agriculteurs de cette subvention, peut-être au moyen d'une sorte de capitalisation d'obligations, afin qu'ils obtiennent un rendement annuel qui puisse servir à supporter leurs coûts de transport et qui ne pourrait jamais leur être enlevé. Quelque chose d'autre ne pourrait jamais être acceptable pour la communauté agricole, et nous en sommes tout à fait conscients.

Si nous avons proposé un programme provisoire, ce n'est pas tellement parce que notre situation est à ce point précaire, mais parce qu'il nous semble que toute réforme de la loi pourrait prendre un certain temps, et que des mesures provisoires seraient donc utiles pour permettre aux armateurs canadiens de s'adapter à un régime fondé davantage sur les besoins des producteurs, et en vertu duquel le fret acheminé sur les eaux intérieures serait subventionné dans la même mesure que le trafic-marchandises ferroviaire dans l'ouest du Canada. Ce n'est pas notre premier choix, mais si le Canada a besoin d'une flotte intérieure et de la Voie maritime du Saint-Laurent pour l'exportation des céréales dans les années qui viennent—et c'est certainement le cas—il nous semble normal d'étudier cette possibilité.

M. Langdon: Un dernier point. Ayant regardé votre mémoire, je me demande si vous pourriez nous donner une très brève explication du problème qui se pose en ce qui concerne les pilotes, leur situation de monopole, et l'incidence de tout cela sur la navigation dans la Voie maritime.

[*Texte*]

Mr. Kennedy: Pilots are a monopoly. It is a required service; it is a mandated service. The right to provide the service is given on a monopoly basis to a number of pilot corporations. The ongoing problem is that the rates the pilots get are insensitive to the competitive realities of the day. It is a battle. It always has been. The costs of pilotage are fixed.

• 1635

You have to try to appreciate that a foreign vessel owner, for example, coming into the Great Lakes may be going to two or three ports to unload. Maybe he is going to one or two ports to load and then exit the system. Maybe he is leaving the Middle East somewhere.

He is sailing into the Great Lakes. That is a destination. It is not necessarily Thunder Bay, Hamilton, Oshawa, Chicago and Cleveland. He says, "I am going to the Great Lakes. What is the cost of pilotage to go into the Great Lakes? Gee, it is $50,000." If you look at it in terms of going to a port, that is an unheard of sum. There are pilots in every port in the world. A lot of great high seas captains are just not even ship handlers any more. They just get in and sail in a straight line until they get somewhere where a pilot gets on. It is the cost of pilots in our system compared to other systems that is really very surprising. On a load of grain going to Europe it can be 10% of the freight rate just for the pilots. That is the problem.

Mr. Langdon: Therefore it is something that you feel has had a significant impact. It is not just a passing problem that you are concerned about.

Mr. Kennedy: You have six, seven, eight different groups providing pilotage services on a vessel coming all the way up to Thunder Bay, and they are all invoicing separately. They are all running their own system and they all have the costs of running the system.

No one is suggesting that you do not need pilots. What we are suggesting is that there are more comprehensive ways to deliver the service. Why is there not one pilotage system for the whole lakes system? Why not one invoice as you go in and out of the system, as opposed to eight, seven, six or nine depending on how far you go into or out of the system?

Mr. Langdon: Is the solution to that to be found in better regulation, or is it to be found in some form of greater competition among people offering pilotage services?

Mr. Kennedy: I believe that it could be done either way. By ending the monopoly you could push the rates down by introducing competition. Competent ship handlers would still be available. Or you could remove a great deal of the cost base by re-regulating how the service is provided. Right across the system, you tell us how far you are going into and out of the Great Lakes and we will tell you how much it costs. We will bill you once and we will make sure that the people you need to do the job are there. It could be done either way.

[*Traduction*]

M. Kennedy: Les pilotes ont effectivement un monopole. Ce service est non seulement nécessaire mais précisé dans le mandat de la Voie maritime. Le droit de dispenser ce service est accordé à un certain nombre de sociétés de pilotage qui ont effectivement le monopole. Le problème qui se pose, c'est que les tarifs que fixent les pilotes ne tiennent aucune compte du facteur concurrence. C'est une bataille; comme cela l'a toujours été. Les frais de pilotage sont fixes.

Il faut bien comprendre qu'un armateur étranger, par exemple, qui passe par les Grands Lacs va peut-être décharger sa cargaison dans deux ou trois ports différents. Il va peut-être la décharger dans un ou deux ports différents avant de quitter le réseau. Son port de départ se trouve peut-être au Moyen-Orient.

Donc, il a comme destination les Grands Lacs. Ce n'est pas forcément Thunder Bay, Hamilton, Oshawa, Chicago et Cleveland. Il se dit: «Je vais aux Grands Lacs. Quels sont les coûts de pilotage pour aller jusqu'aux Grands Lacs? Mon Dieu, c'est 50 000$», c'est une somme faramineuse si l'on considère que le navire ne passe peut-être que dans un seul port. Il y a des pilotes dans tous les ports du monde. Et beaucoup de bons capitaines qui ont l'habitude de la haute mer ne pilotent plus vraiment leur navire. Ils doivent se contenter de continuer en ligne droite jusqu'à ce qu'ils arrivent à un point où embarque un pilote. C'est le coût des pilotes chez nous, par rapport à d'autres systèmes, qui est tout à fait étonnant. Pour une expédition de céréales vers l'Europe, les coûts de pilotage peuvent représenter 10 p. 100 du taux de fret. C'est cela qui pose le problème.

M. Langdon: Selon vous, alors, il s'agit là d'un problème qui a eu des effets négatifs importants. Autrement dit, ce n'est pas une situation temporaire.

M. Kennedy: Ecoutez, il y a six, sept ou même huit groupes différents qui dispensent des services de pilotage pour un navire qui va jusqu'à Thunder Bay, et tous ces groupes facturent leurs services. Ils ont tous leur propre petite opération et ils doivent supporter les coûts de cette opération.

Personne ne prétend qu'on n'a pas besoin de pilotes. Il nous semble simplement qu'il y a des façons plus efficaces d'assurer ce service. Pourquoi ne pas avoir un seul système de pilotage pour l'ensemble du réseau des Grands Lacs? Pourquoi ne pas prévoir qu'une seule facture à l'entrée et à la sortie, plutôt que huit, sept, six ou neuf selon la distance parcourue?

M. Langdon: Est-ce qu'une meilleure réglementation réglerait le problème, ou faut-il plutôt assurer une plus grande concurrence entre ceux qui dispensent les services de pilotage?

M. Kennedy: Cela pourrait être l'un ou l'autre, d'après moi. En éliminant le monopole et en créant de la concurrence, il serait possible de faire baisser les tarifs. Il serait encore possible d'obtenir de bons pilotes. Il serait également possible d'éliminer une bonne partie des coûts en révisant la réglementation relative à la prestation de ces services. C'est-à-dire que pour tout le réseau, le coût serait fonction de la distance parcourue au sein du réseau des Grands Lacs. Il n'y aurait qu'une seule facture et on s'assurerait de la disponibilité de personnel compétent. L'une ou l'autre solution serait possible.

[*Text*]

The Chairman: You have referenced the pilotage cost and it is appropriate, but I am not sure you can equate the port of the Great Lakes, which is 3,400 miles long, to the port of Miami, the ports of Brussels, London or other ports around the world. None of the rest is 3,400 miles long.

Mr. Kennedy: I understand that. One of the things that you hear as you travel about promoting the system in Europe is, "We don't like to go there. It is a lot of trouble." This is from shipowners and ship handlers.

One of the things that make it a lot of trouble is not so much the distance involved or the fact that you need to have pilotage, but the fact that you need to have it from five, six or seven different pilotage corporations that are each coming to meet your ship with their own boat. They leave with their own boat, and at the same time the next pilotage corporation shows up with its boat. It is the duplication of how the service is provided and those types of things that are the knock on it. It is not so much the fact that it is required.

• 1640

The Chairman: On page 24 you have a chart on grain shipments through the seaway and through the west coast. I am not sure I understand which line represents the seaway. Before I ask my question, maybe you can tell me which one represents the seaway on it.

Mr. Kennedy: Sadly, it is the one that is going down that represents the seaway.

The Chairman: So it is the top line that represents the seaway.

Mr. Kennedy: I am sorry. The top line is the west coast. It is market share. Basically what you are seeing is west coast percentage rising up to 65% in 1989 and seaway percentage sinking down to 35% in 1989.

The Chairman: Then in 1990 and 1991 it came back a little bit.

Mr. Kennedy: Yes.

The Chairman: Does that have to do with where the grain is being sold?

Mr. Kennedy: What that has most to do with is the fact that the west coast is at capacity and Canada is having a good export year. In 1991 we saw an increase in seaway shipments simply because the west coast was at maximum. Do not forget that this graph is showing you percentage of exports, not absolute tonnes.

The Chairman: I appreciate that. I take it then that the 1989 number for the west coast and Pacific is in fact its capacity, relatively.

Mr. Kennedy: Yes.

The Chairman: The tonnages stayed stagnant at the west coast at that level because of that capacity, and therefore the percentage in the east is going up.

[*Translation*]

Le président: Vous avez indiqué les frais de pilotage, ce qui est tout à fait approprié, mais je me demande si l'on peut faire une comparaison entre un port du réseau des Grands Lacs, qui a 3 400 milles de longueur et les ports de Miami, de Bruxelles, de Londres ou d'ailleurs. Une telle distance n'existe nulle part ailleurs..

M. Kennedy: Oui, j'en suis tout à fait conscient. Mais quand on va en Europe pour faire la promotion de notre réseau de transport, on nous dit souvent: «Nous n'aimons pas y aller. Cela ne nous cause que des ennuis» Voilà ce que nous disent les armateurs et les pilotes.

Et si c'est une source d'ennuis, ce n'est pas tellement à cause de la distance à parcourir ou du fait qu'il faut des services de pilotage, mais plutôt parce qu'il faut faire appel à cinq, six ou sept services de pilotage différents qui viennent rencontrer votre navire avec leur propre bateau. Ils s'en vont dans leur propre bateau, mais à ce moment-là, le service de pilotage suivant arrive dans le sien. C'est le double emploi qui caractérise ce service et le genre de problèmes que j'ai déjà mentionnés qui déplaisent aux gens—beaucoup moins que l'obligation de faire appel à des services.

Le président: À la page 24, vous avez un graphique qui indique les expéditions de céréales par la Voie maritime et à partir de la côte Ouest. Je ne sais pas au juste quelle ligne représente la Voie maritime. Avant que je pose ma question, vous pourriez peut-être me dire à laquelle la Voie maritime correspond.

M. Kennedy: Malheureusement, c'est celle qui descend qui représente la Voie maritime.

Le président: Donc, la Voie maritime correspond à la ligne du haut.

M. Kennedy: Je m'excuse, mais la ligne du haut est celle de la côte Ouest. Elle représente la part du marché. Vous pouvez voir que le pourcentage est passé à 65 p. 100 sur la côte Ouest en 1989 et a chuté, dans le cas de la Voie maritime, à 35 p. 100 cette année-là.

Le président: Puis, en 1990 et en 1991, la situation s'est légèrement améliorée.

M. Kennedy: C'est exact.

Le président: Est-ce que cela a à voir avec la destination des céréales?

M. Kennedy: Cela a surtout à voir avec le fait que la côte Ouest a atteint sa pleine capacité et que le Canada connaît une bonne année, côté exportations. En 1991, les expéditions par la Voie maritime ont augmenté pour la seule raison que la côte Ouest avait atteint sa pleine capacité. N'oubliez pas que ce graphique indique le pourcentage des exportations et non pas le tonnage absolu.

Le président: Je m'en rends bien compte. C'est donc dire que les chiffres pour 1989 représentent en fait la capacité de la côte Ouest et du Pacifique, à en juger relativement.

M. Kennedy: Oui.

Le président: Le tonnage a plafonné à ce niveau sur la côte Ouest parce que le réseau avait été exploité à sa pleine capacité et le pourcentage dans l'Est a donc augmenté.

[*Texte*]

Mr. Kennedy: The capacity at the west coast is not stagnant. There is every incentive in the Western Grain Transportation Act to keep that line going up. Although there are no new buildings, no new large elevators being built, there is, on a month-by-month, year-by-year basis, a tremendous incentive to increase capacity on an incremental basis.

The Chairman: Efficiencies and so on.

Mr. Kennedy: Yes.

The Chairman: In your submission you talk about the aging fleet of the world and the fact that many of those ships will no longer be able to access the seaway. What relevance does that have to the seaway versus the decision being taken in Japan to mothball a ship—the new one they built that will not fit in the seaway? Surely it has more to do with the kind of market opportunities that are available to the vessel rather than whether or not it can go into the seaway.

Mr. Kennedy: I guess the point we are trying to make is that a healthy, competitive seaway would provide just that incentive to continue to build ships that could access it.

The Chairman: I sense through your report that the percentage of the overall international fleet that is in fact capable of going in the seaway is declining simply because there is so much demand in other jurisdictions.

Mr. Kennedy: I reference one Canadian company that has decided that their market niche is a seaway maximum vessel—seaway max, basically—with a 20-year life span. They are saying that 40% of their ships will reach the end of their life span by the end of this decade. They are saying, if the seaway is not there, if grain shipments through the seaway are catch-as-catch-can, let us see what Canadian sales are and what the west coast can do. They will not rebuild with a seaway maximum size vessel. They may go to a larger size. They are going to build ships—there is no question of that—but are they going to build ships that are capable of using the seaway? Unless the environment changes, the answer may well be no.

The Chairman: Maybe we have strayed a little bit from our objective of competitiveness. Maybe we have not. Obviously, MPs from Ontario, all three of us at the table here, have an interest in Ontario as well as the national interest.

You reference somewhere in here increasing the depth of the seaway by one foot. Is that what we are talking about as the problem?

Mr. Kennedy: It is part of a solution, I think, not part of a problem.

• 1645

The Chairman: Was that just an example to show a commitment to the seaway? Or if we were going to do it we should do it by five feet all over the place? One foot seemed to be such a—

[*Traduction*]

M. Kennedy: Je ne pense pas qu'on puisse parler de plafonnement pour la côte Ouest. Tout dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest contribue à faire en sorte que la tendance à la hausse se maintienne. Même en l'absence de nouvelles installations, même s'il n'y a pas construction d'un grand silo élévateur, tout contribue, de mois en mois, d'année en année, à l'augmentation de la capacité d'absorption du réseau.

Le président: À l'augmentation de son rendement et ainsi de suite.

M. Kennedy: C'est exact.

Le président: Vous parlez dans votre mémoire du vieillissement de la flotte mondiale et du fait que de nombreux navires ne pourront désormais plus utiliser la Voie maritime. Quel rapport cela a-t-il avec la décision du Japon de garder un navire en réserve—celui qu'il a construit et qui est trop gros pour la Voie maritime? Cela concerne sûrement davantage le type de possibilités qui s'offrent sur le marché pour le navire que la question de savoir si la Voie maritime peut ou non l'accueillir.

M. Kennedy: Je crois que ce que nous voulons faire ressortir, c'est qu'une voie maritime en santé et concurrentielle encouragerait la construction de navires qui pourraient y avoir accès.

Le président: Je crois comprendre à la lecture de votre rapport que le pourcentage de la flotte internationale capable d'utiliser la Voie maritime est à la baisse à cause tout simplement de l'augmentation de la demande dans d'autres pays.

M. Kennedy: Je songe à une entreprise canadienne qui a décidé que son créneau de marché allait être un navire ayant la taille maximale voulue pour emprunter la Voie maritime et une durée de 20 ans. Elle dit que 40 p. 100 de ses navires auront complété leur cycle de vie à la fin de cette décennie. Elle a indiqué que si la Voie maritime n'offre aucun débouché, que si les expéditions de céréales par la Voie maritime avaient un caractère incertain, elle attendrait de voir ce que sont les ventes canadiennes et ce que vaut le réseau de la côte Ouest. Elle arrêtera de construire des navires juste assez gros pour pouvoir emprunter la Voie maritime. Elle pourrait en construire de plus gros. Elle va construire des navires—cela ne fait aucun doute—mais en construira-t-elle qui soient capables d'utiliser la Voie maritime? À moins que le climat ne change, la réponse pourrait fort bien être non.

Le président: Nous nous sommes peut-être un peu éloignés de notre objectif qui est la compétitivité. Peut-être que non aussi. De toute évidence, les députés de l'Ontario, dont nous avons trois représentants ici à cette table, s'intéressent autant à ce qui se passe en Ontario qu'à ce qui se passe dans le pays.

Vous faites allusion quelque part dans votre mémoire à la possibilité de creuser la Voie maritime de un pied. Est-ce là le problème?

M. Kennedy: Cela fait partie de la solution, je pense, et non pas du problème.

Le président: Est-ce que ce n'est là qu'un exemple visant à démontrer qu'on ne se désintéresse pas de la Voie maritime? Est-ce qu'il ne faudrait pas plutôt envisager de l'élargir partout de 5 pieds? Un pied me semble...

[*Text*]

Mr. Kennedy: You could increase the depth through the seaway by a foot right now and incur only dredging costs. If you start doing much more than that, you start to incur the costs of enlarging the size of locks, which is where there is tremendous expense. I think we suggest in here that the government should undertake a study to see exactly what the expense of doing a larger expansion would be. But you can do a draft expansion, deepen it by one foot, and increase the carrying capacity of every ship through the system, push down unit costs, and make it a more competitive system for a much smaller amount than a total rebuild.

The Chairman: So you are saying all the locks could handle another foot.

Mr. Kennedy: Yes.

The Chairman: I appreciate your input this afternoon. It has certainly been very interesting. Thank you for sharing your thoughts with us.

Mr. Kennedy: Thank you very much.

The Chairman: The meeting will reconvene tonight at 7 p.m. Until that time this meeting stands adjourned.

[*Translation*]

M. Kennedy: On pourrait en augmenter la profondeur d'un pied, pour l'instant sur toute la longueur, ce qui suppose des coûts de dragage uniquement. Si les travaux devaient prendre plus d'ampleur, il faudrait également prévoir d'agrandir les écluses, ce qui coûterait extrêmement cher. Nous proposons donc que le gouvernement entreprenne une étude pour déterminer combien au juste coûteraient des travaux plus importants. Il reste qu'il serait possible, pour l'instant, d'approfondir la Voie maritime de un pied et d'augmenter ainsi la capacité de transport de tous les navires qui l'empruntent, de faire baisser les coûts unitaires et de la rendre plus concurrentielle pour une somme bien inférieure à ce qu'il en coûterait pour la rebâtir complètement.

Le président: Donc, d'après vous, toutes les écluses pourraient supporter un pied supplémentaire.

M. Kennedy: Oui.

Le président: Votre exposé de cet après-midi aura été pour nous très intéressant. Je vous remercie d'avoir bien voulu partager vos vues avec nous.

M. Kennedy: C'est moi qui vous remercie.

Le président: Nous reprendrons nos travaux à 19 heures. La séance est levée.

EVENING SITTING

• 1903

The Chairman: We are reconvening a meeting of the subcommittee of the Standing Committee on Finance dealing with the impact of regulations on competitiveness in Canada.

This evening we have two witnesses scheduled. The first is from the Canadian Federation of Independent Business. Welcome to the committee.

Mr. Garth Whyte (Director, National Affairs, Canadian Federation of Independent Business): Thank you, Mr. Chairman. I am Director of National Affairs for the Canadian Federation of Independent Business. Beside me is Brien Gray, who is the Vice-President of Policy and Research with the CFIB.

Mr. Chairman, we would like to thank you and the committee members for providing the opportunity to CFIB to state our views on behalf of the 83,000 members and independent business owners across Canada.

• 1905

We would also like to take a moment to thank Susan Baldwin and Joanne Pronovost, who have been very helpful and very patient with us. Thank you very much. Our report was late in coming because of the new current data we have put together for you.

In front of you is CFIB's report, *An Action Plan to Reduce the Regulatory Burden on Small Business*. It was prepared for this subcommittee. It offers 22 guiding principles to reduce the regulatory burden on small business and, in

SÉANCE DU SOIR

Le président: Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances reprend ses travaux.

Nous entendrons ce soir deux témoins. J'accueille tout d'abord le représentant de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Bienvenue parmi nous.

M. Garth Whyte (directeur, Affaires nationales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Merci, monsieur le président. Je suis le directeur des affaires nationales à la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI). Je suis accompagné de Brien Gray, vice-président, Politiques et Recherche, au sein de la fédération.

Monsieur le président, nous tenons à remercier les membres du comité de l'occasion qui nous est offerte d'exposer les vues de la FCEI au nom des 83 000 membres et propriétaires d'entreprises indépendantes de diverses régions du Canada qui en font partie.

Nous aimerions également prendre le temps de remercier Susan Baldwin et Joanne Pronovost qui nous ont été d'un grand secours et qui ont été très patientes avec nous. Merci infiniment. Notre rapport a tardé à venir à cause des nouvelles données que nous avons rassemblées pour vous.

Vous avez devant vous le rapport de la FCEI *An Action Plan to Reduce the Regulatory Burden on Small Business*. Il a été rédigé à l'intention de votre sous-comité. Il contient 22 grands principes ayant pour objet d'atténuer les contraintes

[*Texte*]

turn, increase Canada's competitiveness. Also before you is a copy of the charts and graphs that are included in the report. Before I discuss the 22 recommendations, I would like to refer to the tables and graphs that are in the report.

Any review of regulations' competitiveness must consider small business in Canada. Ninety-seven per cent of all businesses in Canada have fewer than 50 employees, 75% have fewer than five employees. Between 1979 and 1989, the most current data we could get from Statistics Canada, businesses with fewer than 50 employees accounted for 85% of net job creation in Canada. The Hon. Tom Hockin recently observed that small-and medium-sized enterprises accounted for 30% of the total research and development expenditures over the past decade.

If you look at the first graph, you'll see that in 1990 virtually all the job creation in Canada came from firms with fewer than 20 employees. Firms with 50 employees or more actually had a significant net job decrease. A lot of the new jobs came from newly established firms and young expanding firms. They were major players in keeping our economy afloat, if you could call it that.

Of course, the employment numbers for 1991-92 will be a little more dismal. They are the ones that at least are keeping a balance and keeping some sort of net job creation. So when we talk about competitiveness, we have to think about the small business sector in Canada. They play a vital role in our economy.

Studies have also shown that firms that have failed and new firms identify government regulations and paper burden as their number one concern. They are ahead of tax burden among those very new firms and the firms that have failed. This is offsetting some potential gains we could get, especially during these times.

Problems associated with government regulations and paper burden impact on all businesses, large and small, and from all sectors in the economy. Governments have to be sensitive to the fact that most regulations hit small firms harder. Numerous studies have shown that small businesses bear a disproportionate burden in complying with regulations. Large firms can spread costs over large volumes of production.

During the past 10 years government regulations and paper burden have consistently ranked second only to tax burden by our members as the most significant problem negatively impacting on their business. There are two major reasons.

First, the layers upon layers of paperwork required by all levels of government consume a lot of the small firm's time, particularly the business owner's time. If you look at the second graph, our survey in 1991 shows that one out of four

[*Traduction*]

réglementaires auxquelles sont assujetties les petites entreprises et, partant, d'accroître la compétitivité du Canada. Vous avez également devant vous une copie des tableaux et des graphiques qui font partie du rapport. Avant de passer aux 22 recommandations, je vais vous donner des explications au sujet des tableaux et graphiques qui figurent dans le rapport.

Toute étude de la réglementation et de la compétitivité au Canada doit englober les petites entreprises. Quatre-vingt-dix-sept p. 100 de toutes les entreprises canadiennes comptent moins de 50 employés et 75 p. 100, moins de cinq. De 1979 à 1989, les années les plus récentes pour lesquelles nous avons pu obtenir des renseignements de Statistique Canada, les entreprises comptant moins de 50 employés sont intervenues pour 85 p. 100 de la création nette d'emplois au Canada. L'honorable Tom Hockin a récemment fait observer que les petites et moyennes entreprises ont engagé 30 p. 100 du total des dépenses consacrées à la recherche et au développement au cours des dix dernières années.

Si vous regardez le premier graphique, vous verrez que la presque totalité des emplois créés au Canada en 1990 l'ont été par des entreprises comptant moins de 20 employés. Les entreprises de 50 employés ou plus ont en fait affiché une diminution nette de l'emploi. Bon nombre des nouveaux emplois ont été créés par des entreprises nouvellement implantées et par de jeunes entreprises en pleine expansion. Elles ont joué un rôle de premier plan dans le maintien à flot de notre économie, si je peux m'exprimer ainsi.

Bien entendu, les chiffres pour 1991-1992 seront un peu moins encourageants. Ces entreprises nous auront au moins permis de maintenir un certain équilibre et de faire en sorte qu'il y ait création nette d'emplois. Donc, lorsqu'on parle de compétitivité, il ne faut pas perdre de vue le secteur des petites entreprises, car il joue un rôle essentiel dans notre économie.

Des études ont également fait ressortir que la réglementation gouvernementale et les chinoiseries administratives constituent la principale source de préoccupation des entreprises qui ont échoué et des nouvelles entreprises. Elles l'emportent même sur le fardeau fiscal. Cela nous empêche de réaliser certains gains, surtout dans la conjoncture actuelle.

Les problèmes liés à la réglementation et aux chinoiseries de l'administration nuisent à toutes les entreprises, grosses ou petites, dans tous les secteurs de l'économie. Les gouvernements ne doivent pas oublier que la plupart des règlements ont une incidence plus grande sur les petites entreprises. Selon de nombreuses études, il en coûte proportionnellement plus cher aux petites entreprises pour se conformer aux règlements. Les grosses entreprises peuvent étaler leurs coûts sur de gros volumes de production.

Au cours des dix dernières années, nos membres ont toujours classé la réglementation gouvernementale et la paperasserie administrative au deuxième rang des problèmes les plus graves, après le fardeau fiscal, qui ont une incidence négative sur leurs affaires, et ce, pour deux principales raisons.

Premièrement, les nombreuses écritures par tous les paliers de gouvernements consomment une bonne partie du temps de la petite entreprise, surtout de son propriétaire. Si vous regardez le deuxième graphique, vous verrez qu'un

[*Text*]

or 25% of those members responding on a 20,000-member survey said they spent about one day a week on government paperwork, red tape, and regulations. That was before the GST came into play. I am sure those numbers will be much higher.

The second major reason that government regulations have been identified as the number two concern is the fact that it is costly to small business to adhere to them. They often have to be outside professional help to deal with complex regulations. They consider the fees, permits, and licences that they have to deal with as a form of tax, and it is very costly for them.

All governments are to blame, and the next graph shows that the provincial and federal governments are equally responsible or have been identified as the major concern for this regulation burden on business. It is equally split between provincial and federal government.

Although the issue of regulation and paper burden has been studied a great deal over the past decade, our surveys show that the problem persists and the level of concern among independent business owners is actually growing.

• 1910

The fourth graph marks from 1983 to 1992 the concern with government regulation and paper burden. In 1983 the problem was identified by 43% of our members. Today, in our most recent survey of October 1992, 71% identified it as a major concern. And if you notice, from 1991 up to 1992 there is a major jump of about 10%. That is really because of the introduction of the GST. When we delve further into the GST, 85% said that the GST increased their costs, and the number one reason it increased their costs was that 80% of owners said it was taking a lot of their time. Again, we found there was a disproportionate burden on small business because of the GST.

When people talk about competitiveness, they seem to think in international terms. We want, I would say, to expand the scope of this issue beyond international competitiveness concerns and bring it back to domestic problems. If we can't solve our regulatory problems at home, we definitely will continue to have problems abroad.

The next graph rates the examples we have. We have all sorts of examples. We have examples from virtually every department, from Agriculture, Transport Canada, Supply and Services. We didn't want to throw them all in at this time. We certainly would at a different time. But we wanted to bring in generic problems so the committee could look at some of these issues in a broader sense. So we threw in one question that we asked on Revenue Canada. And again, it's

[*Translation*]

sondage mené auprès de 20 000 de nos membres en 1991 a fait ressortir que 25 p. 100 d'entre eux consacrent à peu près une journée par semaine à la paperasserie administrative. Or, comme c'était avant l'entrée en vigueur de la TPS, je suis certain que ce serait beaucoup plus aujourd'hui.

Deuxièmement, les règlements du gouvernement sont la deuxième plus grande source de préoccupation pour les petites entreprises du fait qu'il leur faut dépenser énormément pour s'y conformer. Elles doivent souvent avoir recours à des professionnels de l'extérieur dans le cas de règlements complexes. Elles considèrent comme une forme d'impôt les droits qu'elle doivent acquitter et les sommes qu'elles doivent dépenser pour les permis et les licences, et tout cela leur coûte très cher.

Tous les gouvernements sont à blâmer, et le graphique qui suit montre que les autorités provinciales et fédérales sont responsables au même titre, et sont donc la cause principale des contraintes paperassières qui pèsent sur les entreprises. On accuse tour à tour les gouvernements provincial et fédéral.

Même si la question de la réglementation et de la paperasserie administrative a fait l'objet de nombreuses études au cours de la dernière décennie, nos sondages montrent que le problème persiste et que les préoccupations des propriétaires d'entreprises indépendantes ne cessent de s'aggraver.

Le quatrième graphique montre l'importance accordée à la réglementation et aux chinoiseries administratives entre 1983 et 1992. En 1983, le problème a été soulevé par 43 p. 100 de nos membres. Aujourd'hui, selon notre sondage le plus récent qui remonte à octobre 1992, 71 p. 100 d'entre eux voient un problème de taille. Je tiens aussi à attirer votre attention sur le fait qu'il y a eu un bond d'à peu près 10 p. 100 entre 1991 et 1992. Cela s'explique par la mise en vigueur de la TPS. En ce qui concerne la TPS plus précisément, 85 p. 100 ont dit quelle avait fait augmenter leurs coûts, la principale raison étant, selon 80 p. 100 des propriétaires, que son application exige énormément de temps. Encore une fois, le sondage fait ressortir qu'elle impose un fardeau disproportionné aux petites entreprises.

Lorsque les gens parlent de compétitivité, ils y font souvent allusion dans un contexte international. Nous voudrions, quant à nous, que la question dépasse le cadre de la compétitivité internationale et soit ramenée à des problèmes internes. Si nous ne pouvons pas régler chez nous nos problèmes de réglementation, nous continuerons de toute évidence à éprouver des problèmes à l'étranger.

Le graphique qui suit fait état de divers exemples. Nous en avons de toutes sortes. Nous avons des exemples de presque tous les ministères, notamment Agriculture, Transports Canada et Approvisionnements et Services. Nous ne tenons pas à les aborder tous à cette étape-ci, mais nous n'hésiterions certes pas à le faire en d'autres temps. Nous tenons pour l'instant à attirer l'attention du comité sur des problèmes d'ordre général pour qu'il puisse avoir une vue

[*Texte*]

very current. It was October 1992 when we tabulated the results. We asked, how would you rate the information provided by Revenue Canada on tax matters important to your business?

The response to this is important because Revenue Canada deals with virtually all businesses. We asked them to rank availability of written material, material provided in plain, concise language, and also consistency of interpretation and rulings. With consistency of interpretation and rulings, 45% said it was poor. They said it was inconsistent. Material provided in plain, concise language: almost 50% said it was poor. Only 10% said it was good.

We throw this out again because I think if we asked this question in virtually almost every department, we would find similar results.

I will turn now to the broad recommendations we are proposing to the committee. They are at the back of the report. I just wanted for the record to bring them forward. They are as follows:

1. Government commitment. Government should continue to make regulatory reform a top priority and achieve results. Many small business owners do not believe governments are serious about reducing regulatory and paper-burden problems since the issue is frequently studied to death but the findings are never acted upon.

2. We suggest a reward system based on regulatory relief. One idea is that executive performance in government departments should be partly determined on the real reductions their ministry achieves in reducing the number of laws, regulations, and compliance costs, as well as the amount of paperwork required.

3. Federal-provincial regulatory co-ordination. Too often regulations have competing goals and requirements between different government jurisdictions. A process should be established to better harmonize institutions and regulations among provinces. The federal and provincial government should step up activities to reduce interprovincial trade barriers.

4. Establish provincial regulatory processes. All provinces should follow and improve upon the federal model that sets guidelines for new regulations, such as a code of regulatory fairness, an annual regulatory plan, prepublication of proposed regulations, and an established evaluation for all regulatory programs.

5. Reduce the size of government. Reduction in the size of government is a sure way to reduce a major portion of the regulatory duplication and paper burden.

[*Traduction*]

d'ensemble de la situation. Nous avons donc posé à nos membres une question précise au sujet de Revenu Canada. Une fois de plus, les données sont très récentes, puisque nous avons compilé les résultats en octobre 1992. Nous avons demandé à nos membres ce qu'ils pensent des renseignements qui leurs sont fournis par Revenu Canada au sujet des questions fiscales qui revêtent de l'importance pour leurs entreprises.

La réponse à cette question est importante parce que Revenu Canada a des contacts avec à peu près toutes les entreprises. Nous leur avons demandé de nous indiquer s'il leur était facile d'obtenir des documents, si ceux-ci étaient rédigés dans un langage clair, et si l'interprétation et les règles qui leurs sont fournis sont cohérentes. Pour ce qui est de la cohérence de l'interprétation et des règles, 45 p. 100 ont dit que cela laisse à désirer. Bref, cela manque de cohérence. Quand au langage clair, près de 50 p. 100 ont indiqué qu'il n'était pas satisfaisant. Seulement 10 p. 100 se sont dits satisfaits.

Nous tenons à attirer votre attention sur cette question, parce que nous serions arrivés à des résultats analogues si nous l'avions posée au sujet d'à peu près n'importe quel ministère.

J'en viens maintenant aux grandes recommandations que nous faisons au comité. Elles se trouvent à la fin du rapport. Je vais vous en faire lecture pour qu'elles soient consignées. Les voici:

1. À l'intention du gouvernement: le gouvernement devrait continuer à considérer la réforme réglementaire comme prioritaire et chercher à réaliser des progrès. De nombreux propriétaires de petites entreprises ne croient pas que les gouvernements tiennent à régler les problèmes liés à la réglementation et à la paperasserie puisque la question est souvent étudiée, sans qu'il soit donné suite aux recommandations proposées.

2. Nous proposons la mise en place d'un système à récompense pour allégement de la réglementation. Le rendement des cadres supérieurs d'un ministère devrait être évalué en partie en fonction de la réduction réelle du nombre de lois et règlements et des coûts devant être engagés pour s'y conformer, ainsi que du volume des écritures.

3. Coordination fédérale-provinciale de la réglementation. Trop souvent, les règlements adoptés par divers paliers de gouvernement comportent des objectifs et des exigences contradictoires. Il faudrait mettre en place un processus visant une meilleure harmonisation des règlements d'une province à l'autre. Le fédéral et les provinces devraient accélérer la mise en oeuvre de mesures destinées à réduire les obstacles au commerce interprovincial.

4. Établissement des processus réglementaires provinciaux. Toutes les provinces devraient s'inspirer du modèle fédéral qui établit des lignes directrices pour les nouveaux règlements, comme un code strict en matière de réglementation, un plan réglementaire annuel, la publication préalable des règlements proposés et une évaluation de tous les programmes réglementaires.

5. Réduire la taille du gouvernement. La réduction de la taille du gouvernement serait un moyen sûr d'éliminer une bonne partie des chevauchements et des chinoiseries administratives.

[*Text*]

6. Fix the GST. CFIB strongly urges the federal government to immediately begin to identify options to rework the GST to alleviate the compliance burden on small business.

7. Align Canadian regulations with U.S. regulations wherever possible. As a result of the free trade agreement, Canadian regulations should be aligned with U.S. regulations.

• 1915

8. Annual department regulatory reform plans. In addition to annually identifying a department's proposed regulations, departments and all major regulatory agencies should be required to identify a yearly regulatory reform plan to overhaul existing regulations.

9. Reduce the number of licences, fees, user charges and government certification costs. A major irritant for small business owners is the thousands of minor fees that must be paid to all three levels of government.

This year the Newfoundland government announced the elimination of 171 fees and charges. This will be saving small businesses a great deal of time and money. It didn't cost Newfoundland a lot of money but it certainly reduced a lot of the regulatory burden on small business.

10. Regulations/competitiveness impact assessments. All current and proposed regulations and legislation should be assessed to determine the impact on competitiveness. Specific emphasis should be placed on the actual impact on small businesses.

11. Regulation should be flexible and sensitive to small business. Small businesses are not little big businesses. Too often, regulations that work for large businesses are viewed as okay for small businesses. Established and proposed regulations should be assessed to determine if there are ways to alleviate the disproportionate burden on small business.

12. Simplify regulatory language. The regulatory burden could be greatly eased if government lawmakers and civil servants could write in plain language. Government regulations and forms and so on should be as simple and as concise as possible.

13. Clarify the ground rules. Unclear legislation or regulations, excessive bureaucratic discretion or inconsistent interpretation make it difficult for business to know exactly where they stand during the regulatory process.

14. Sunset laws. All too often regulations become out of date owing to new technology or other rapid changes in the business environment. More clauses should be inserted in all new laws and regulations that require compulsory review and re-evaluation after a stipulated time period.

[*Translation*]

6. Régler les problèmes que pose la TPS. La FCEI exhorte le gouvernement fédéral à entreprendre sur-le-champ l'examen de mesures correctrices destinées à alléger le fardeau que représente pour les petites entrepriesse l'application de la TPS.

7. Aligner les règlements canadiens sur les règlements américains, dans la mesure du possible. Par suite de l'Accord de libre-échange, la réglementation canadienne devrait être alignée sur la réglementation américaine.

8. Plans ministériels annuels de réforme de la réglementation. En plus d'exiger des ministères qu'ils donnent chaque année un aperçu des règlements proposés, il y aurait lieu d'obliger les ministères et principaux organismes de réglementation à dresser un plan annuel de réforme de la réglementation axé sur la révision des règlements existants.

9. Réduire les coûts qu'occasionnent les licences, les droits, les frais d'utilisateurs et l'accréditation gouvernementale. Les milliers de petites sommes que les propriétaires de petites entreprises doivent verser aux trois paliers de gouvernement constituent pour eux un important sujet d'irritation.

Cette année, le gouvernement de Terre-Neuve a annoncé l'élimination de droits et frais dans 171 cas. Cela épargnera aux petites entreprises beaucoup de temps et d'argent. Cette mesure n'a pas coûté cher à Terre-Neuve, mais elle contribuera grandement à alléger le fardeau réglementaire qui pèse sur les petites entreprises.

10. Évaluation de l'incidence de la réglementation sur la compétitivité. Tous les règlements et lois existants ou proposés devraient faire l'objet d'une évaluation qui premettrait de déterminer leur incidence sur la compétitivité. L'accent devrait précisément porter sur cette incidence dans les cas des petites entreprises.

11. La réglementation devrait être souple et adaptée aux besoins des petites entreprises, car celles-ci ne sont certes pas de grosses entreprises en miniature. Trop souvent, les règlements qui conviennent aux grosses entreprises sont considérées comme valables pour les plus petites. Il faudrait évaluer les règlements établis et proposer pour déterminer s'il n'y aurait pas moyen d'alléger le fardeau disproportionné que doivent assumer les petites entreprises.

12. Simplifier le langage des règlements. Le fardeau de la réglementation pourrait être considérablement allégé si les légistes du gouvernement et les fonctionnaires pouvaient rédiger les textes en langage clair. Les règlements et formulaires du gouvernement devraient être aussi simples et courts que possible.

13. Préciser les règles de base. Des lois ou règlements imprécis, un pouvoir discrétionnaire excessif pour les bureaucrates ou une interprétation qui manque de cohérence font qu'il est difficile pour les entreprises de savoir exactement à quoi s'en tenir durant le processus de réglementation.

14. Clause d'antériorité. Trop souvent, des règlements sont dépassés à cause de nouvelles technologies ou de progrès rapides dans le milieu des affaires. Il faudrait insérer dans toutes les lois et tous les règlements nouveaux plus de clauses prévoyant un examen obligatoire et une réévaluation après un délai donné.

[*Texte*]

We are suggesting a shorter time period than the federal government's seven-year evaluation policy. It should be noted that at least the federal government has an evaluation policy. Most provinces don't.

15. Improve consultation. A common complaint among our members has been that business groups were not consulted while the regulation was being drafted. One option is to require in each piece of legislation a mandatory consultation clause that requires that the stakeholders impacted on by proposed regulation under the act must be consulted before it's drafted.

16. Reduce the paper burden. Wherever possible, we should look at ways to simplify or reduce the forms, reports, records and so on that are required by regulations. We should look at ways of combining forms with other agencies to find out how we can reduce the paper burden.

17. Simplify the regulatory approval process. Governments should pursue ways to reduce the number of steps and agencies necessary for business to obtain government approval. For example, there should be more one-stop shopping.

18. Improve the appeals process. All regulations should have mechanisms for business to appeal regulatory decisions or to obtain special waivers. Explicit time limits should be established to expedite bureaucratic decision-making.

19. Improve dissemination of regulations. Often business owners do not hear about new regulations until they've been audited or are facing penalties. CFIB's research shows that business owners do not look to government for information. Governments should work out some sort of strategy to work either with sector associations or other groups to disseminate regulatory information.

20. Customer service. A concern frequently expressed by our members is that often the attitude of the regulatory officials, rather than the regulations themselves, is the cause of their frustrations. There appears to be considerable room for improvement in the quality of customer service within government.

One suggestion we have looked at is a government telephone hot line where people who have concerns could identify red-tape problems such as problems with uncooperative attitudes of government officials, unreasonable requirements or other complaints. Also, there is a need for a department-wide total quality management program.

[*Traduction*]

Nous proposons un délai plus court que celui fixé à sept ans dans le cadre de la politique d'évaluation du gouvernement fédéral. Nous tenons toutefois à faire observer que si le gouvernement fédéral a tout au moins une politique d'évaluation, la plupart des provinces n'en n'ont pas.

15. Améliorer la consultation. Nos membres se plaignent souvent de ne pas être consultés lorsque des règlements sont en voie d'élaboration. Une solution consisterait à exiger que chaque nouvelle mesure législative comporte une clause de consultation obligatoire aux termes de laquelle tous ceux sur qui un règlement proposé pourrait avoir une certaine incidence seraient consultés.

16. Réduire la paperasserie administrative. Il faudrait, autant que possible, envisager des moyens de simplifier les formulaires, les rapports, les états et tous les autres documents exigés par les règlements. Il faudrait trouver des moyens de combiner les formulaires de divers organismes de manière à réduire la paperasserie administrative.

17. Simplifier le processus d'approbation de la réglementation. Les gouvernements devraient chercher à trouver des moyens de réduire le nombre des étapes et des organismes nécessaires pour qu'une entreprise obtienne l'approbation du gouvernement. Par exemple, il devrait y avoir un plus grand nombre de guichets uniques.

18. Améliorer le processus d'appel. Tous les règlements devraient comporter des mécanismes par lesquels les entreprises pourraient interjeter appel de décisions en matière de réglementation ou obtenir des dispenses spéciales. Des délais précis devraient être établis pour accélérer la prise de décisions par les bureaucrates.

19. Améliorer la diffusion des règlements. Souvent, les propriétaires d'entreprises ne sont mis au courant de nouveaux règlements que lorsqu'ils font l'objet d'une vérification ou se voient imposer une amende. Les recherches effectuées par la FCEI montrent que les propriétaires d'entreprises ne comptent pas obtenir de renseignements des gouvernements. Ces derniers devraient adopter une stratégie quelconque dans le cadre de laquelle ils travailleraient avec les associations sectorielles ou d'autres groupes à la diffusion de l'information sur la réglementation.

20. Service à la clientèle. Nos membres se plaignent souvent que l'attitude des fonctionnaires chargés de l'application des règlements, plutôt que les règlements eux-mêmes, est la cause de leurs frustrations. Il semble y avoir grandement place pour l'amélioration dans la qualité du service à la clientèle au sein du gouvernement.

L'une des suggestions que nous avons examinées consiste en un service téléphonique gouvernemental où les gens pourraient soulever les problèmes que posent pour eux le manque de collaboration de fonctionnaires, des exigences déraisonnables et ainsi de suite. En outre, un programme de gestion de la qualité totale à l'échelle ministérielle s'impose absolument.

[*Text*]

• 1920

21. Beware of departments as profit centres. During this time of fiscal restraint, many branches within government are attempting to find ways to generate revenue to offset cost. However, in some instances this is placing a severe cost burden on business owners who view them as another form of tax.

22. Don't tar all businesses with the same brush. In an effort to catch the relatively few bad actors, regulations are created that impact on the entire business community. Every effort should be made to find alternatives to such restrictive legislation, such as industry self-regulation and public education, to ensure that competitiveness of the majority of law-abiding businesses is protected. A full understanding and documentation of the magnitude and the impact of the problems should be completed before the introduction of stringent regulations.

23. This is not in the report. We should also look at the effect of regulated sectors on competitiveness. The federation supports the need for a mechanism to ensure that the regulated sectors of the economy do not act as a drag on the competitiveness and productivity of Canadian businesses. We are talking about telecommunications and other utilities.

In closing, the burden of regulation and paperwork is real and severely restricts Canada's competitive potential. Governments must recognize that real regulatory relief will do more to free up entrepreneurial spirit and activity than any combination of so-called business programs. Governments must make a commitment to the business community to free up that potential by lightening the regulatory load in a meaningful way.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Whyte. I have a couple of questions that I would like to start off with.

You mentioned at the outset that your organization represents about 80,000 members.

Mr. Whyte: That is correct, 83,000.

The Chairman: When you do a survey of your members, do you survey all 83,000?

Mr. Whyte: Yes.

The Chairman: How many would respond?

Mr. Whyte: In the samples, the ones we have shown you, the response was about 20,000 to 22,000.

The Chairman: 22,000?

Mr. Whyte: That is 25%.

The Chairman: Of all those surveyed, 25% responded. So it is not that you surveyed 10,000 and 2,500 of them responded?

[*Translation*]

21. Ne pas exiger des ministères qu'ils réalisent des profits. En cette période de restrictions financières, de nombreux services du gouvernement cherchent à trouver des moyens de réaliser des recettes pour compenser leurs coûts. Or, dans certains cas, les coûts qu'ils doivent assumer représentent un lourd fardeau pour les propriétaires d'entreprises qui les considèrent comme une autre forme d'impôt.

22. Ne mettez pas toutes les entreprises dans le même panier. Pour coincer un nombre relativement modeste de contrevenants, les gouvernements adoptent des règlements qui ont une incidence sur tout le monde des affaires. Tous les efforts devraient être déployés pour trouver des solutions de rechange à des mesures législatives aussi restrictives, comme la réglementation de l'industrie et la sensibilisation du public, pour que soit préservée la compétitivité de la majorité des entreprises respectueuses des lois. Il importerait de déterminer l'ampleur et l'incidence des problèmes avant d'adopter des règlements stricts.

23. Cela ne figure pas dans le rapport. Nous devrions également examiner l'incidence de la réglementation de certains secteurs sur la compétitivité. La Fédération reconnaît la nécessité d'adopter des mécanismes qui permettent d'assurer que les secteurs règlementés de l'économie ne nuisent pas à la compétitivé ni à la productivité des entreprises canadiennes. Nous voulons parler des télécommunications et d'autres services publics.

Pour terminer, le fardeau de la réglementation et de la paperasserie administrative est réel et restreint gravement le potentiel concurrentiel du Canada. Les gouvernements doivent reconnaître qu'un allègement réel de la réglementation favoriserait beaucoup plus l'esprit d'entreprise et l'activité économique que toute combinaison de ce qu'on appelle les programmes à l'intention des entreprises. Les gouvernements doivent s'engager envers le monde des affaires à permettre la réalisation de ce potentiel en assouplissant la réglementation de manière concrête.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Whyte. J'aurais tout d'abord quelques questions à vous poser.

Vous avez dit au départ que votre organisation regroupe à peu près 80 000 membres.

M. Whyte: Oui, 83 000.

Le président: Lorsque vous faites un sondage auprès de vos membres, contactez-vous tous les 83 000?

M. Whyte: Oui.

Le président: Combien y répondent?

M. Whyte: Entre 20 000 et 22<s000ontparticipéauxsondags dont nous venons de vous communiquer les résultats.

Le président: Vingt-deux mille?

M. Whyte: Oui, sur 100, quoi.

Le président: De tous ceux auxquels vous avez envoyé un questionnaire, 25 sur 100 ont répondu. Donc, vous n'avez pas envoyé un questionnaire à 10 000 membres seulement auxquels 2 500 auraient répondu?

[*Texte*]

Mr. Whyte: No. The one on Revenue Canada, for example, was a sample of 20,000.

The Chairman: I ask that because in your presentation you say that when the government proposes a regulation it should consult, that although it may not be able to talk to each and every business in Canada, it could certainly consult with the industry organizations.

The suggestion was that we were not doing that very well. Yet in this process we have been hearing almost exclusively from business organizations. It may be business in the broad generic sense of the word. We have not been accused of that by these organizations who have appeared before us. In fact, they say that government consults. They may not like the end result of what was brought forward, but certainly there has not been the accusation level that government is not consulting, at least the federal government, and that is obviously the one we are interested in.

I come to a problem. Do your members simply pay their dues to the organizations they belong to and ignore all the output of their organizations or what?

Mr. Whyte: No, I think we didn't want to get example by example by example. If for optics I had brought in the complaints we have from our members, I would have brought in something about this thick. We have a members' services branch that deals with a lot of our members. Not only are we dealing with members, we deal with other associations that come to us for help, a lot of different associations. For example, Agriculture all of a sudden decides to bring in a regulation, which was not in the prepublication catalogue, saying that you cannot import puppies, for example, and the one group they did not consult was the the pet owner's association, the group that would be impacted. They did not consult that group.

There are a lot of regulations we have not heard about. It's very difficult. Even for you as a member of Parliament it is impossible to hear about all the different regulations that have been put in place. The process is that rather than ferreting out those people who truly will be impacted, the department will put in the prepublication saying what they intend to put forward, and they also put in there whom they consulted. Trust me when I say that very few businesses even know about the *Canada Gazette*, and even fewer read it.

• 1925

The Chairman: I do not disagree with that statement about the *Canada Gazette* and the role of business. I am just concerned that from all of the organizations we have had before us, we have not had a statement... I would say that, if anything, they have all said, yes, they were consulted. In fact, based on the charts and information we have had provided to us by the various departments on the regulatory process, there is a requirement to consult, there is a requirement to

[*Traduction*]

M. Whyte: Non. Celui qui porte sur Revenu Canada, par exemple, a été mené auprès d'un échantillon de 20 000 membres.

Le président: Si je vous pose cette question, c'est parce que vous avez dit dans votre exposé que lorsque le gouvernement se propose d'adopter un règlement, il devrait consulter à tout le moins les associations industrielles puisqu'il lui est impossible d'obtenir l'avis de chacune des entreprises du Canada.

Vous avez laissé entendre que nous avons des progrès à faire. Pourtant, nous avons au cours de nos audiences entendu presque exclusivement des organisations commerciales. Il faudrait peut-être donner au mot commercial un sens général. Aucune de ces organisations n'a porté de telles accusations contre nous. En fait, elles nous ont affirmé que le gouvernement les consulte. Il se peut qu'elles n'aiment pas les décisions qu'il prend par la suite, mais jamais elles n'ont accusé le gouvernement de ne pas les avoir consultées, du moins le gouvernement fédéral, et c'est de toute évidence celui qui nous intéresse ici.

Un problème se pose peut-être : vos membres se contentent-ils de payer leurs cotisations aux organisations auxquelles ils appartiennent sans tenir compte de leur apport?

M. Whyte: Non, nous ne tenons pas à entrer dans les détails et citer exemple après exemple. Si, pour l'industrie de l'optique, je vous avais apporté la liste des plaintes que nous recevons de nos membres, j'aurais eu un dossier gros comme ça. Nous avons un service aux membres avec qui entrent en communication non seulement un grand nombre de nos membres, mais aussi d'autres associations qui veulent obtenir notre aide, toutes sortes d'associations différentes. Par exemple, le ministère de l'Agriculture décide tout à coup de proposer un règlement, qui n'a pas été publié au préalable, précisant qu'on ne peut importer de chiots, par exemple, et il ne consulte pas le groupe sur qui ce règlement aura une certaine incidence, donc l'Association des propriétaires d'animaux d'agrément.

Il y a un tas de règlements dont nous n'avons pas entendu parler. C'est très difficile. Mais vous, en tant que député, ne pourriez pas être au courant de tous les règlements différents qui ont été adoptés. À l'heure actuelle, au lieu de chercher à sonder les gens sur qui la réglementation aura un impact réel, le ministère publie au préalable un avis précisant ce qu'il entend proposer et indiquant qui il a consulté. Croyez-moi lorsque je vous dis que très peu d'entreprises connaissent la Gazette du Canada et que moins nombreuses encore sont celles qui la lisent.

Le président: Je ne vais pas vous contredire au sujet de la *Gazette du Canada*, ni au sujet du rôle des entreprises. Ce que je tiens à faire ressortir, c'est qu'aucune de toutes les organisations que nous avons entendues ne s'est plainte de ne pas avoir été consultée. Au contraire, elles ont toutes dit que, oui, le gouvernement les consulte. En fait, d'après les tabeaux et les renseignements que nous ont fourni divers ministères au sujet du processus de réglementation, la

[*Text*]

put in place a regulatory impact analysis statement. Therefore, I am curious why there is such a difference in your presentation from what, to this point anyway, has been a counter-presentation?

Mr. Brien Gray (Vice-President of Policy and Research, Canadian Federation of Independent Business): May I elaborate a bit? As someone who has been in this game for a long time—and I know you have as well, Mr. Chairman—there is what I would describe as consultation—and consultation.

There is consultation that is meaningful, that is sensitive, that listens, that reacts, that responds to the input from the people who have been consulted. And then there is consultation that is what I would call "pro forma consultation", where there is a process where governments have to consult with given groups, but there is a direction that they want to pursue, there is a policy objective, and they are going to get there come hell or high water. They will go through the process of hearing from various interest groups or various groups affected, but it may or may not at all affect the direction a government has already chosen to pursue. Whether we are talking about a law here or a regulation, all too often many groups find that is the way the process works.

We go and ask our members: How do you feel about the regulatory process? Do you think it is responsive? Do you think it helps you be competitive? Do you think it is a drag or an assist in the way you do your business? More often than not, we are going to get from the individual men and women who are running businesses in this country the reaction that, no, not at all, it is a drag; it is not an assist.

That is a pretty long-winded reaction. Yes, there are consultative mechanisms, but I guess the reaction from an awful lot of our membership would be—and I think it fair to say a lot of industry associations would say the same thing—that we are not always going to like what we get, but we would like to see the process more often reflected in ways that really do change direction so that we get regulations that are responsive. We have not had as much of that as we would like.

Mrs. Marleau: I was involved in small business a number of years ago so I understand what you are talking about, especially in times of recession. Most small business people in times of recession are extremely overworked. They do not have the funds to hire additional staff. As a matter of fact, they may have had to lay off staff and may be doing most of the work themselves.

It is extremely difficult for them to spend a lot of time reading all the flyers that come through the mail, because they get an awful lot of them. Until it actually happens, you do not realize it's coming. When it does happen it just hits you, and you say, oh, my God, not something else I have to do!

We are talking about small business. We are not talking about people who have associations. Your association tries as best it can to represent the individual, but we are looking at a wide variety of businesses, from the guy who does a

[*Translation*]

consultation fait partie des exigences, de même qu'une analyse de l'incidence de la réglementation. Donc, pourquoi y a-t-il une telle différence entre votre exposé et ce qui nous a été dit, jusqu'à maintenant du moins?

M. Brien Gray (vice-président, Politique et Recherche, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Permettez-moi d'intervenir. J'ai une longue expérience de la question—et je sais que vous l'avez vous aussi, monsieur le président—et je dirais qu'il y a une différence entre une consultation et une autre consultation.

Il y a la consultation qui est valable, c'est-à-dire que la personne qui consulte écoute véritablement ce qu'a à dire celle qui été consultée. Et il y a aussi la consultation que j'appellerai la «consultation pour la forme», dans le cas de laquelle le gouvernement est tenu de consulter des groupes donnés, à la seule différence près qu'il s'est déjà fixé un objectif et qu'il tient à l'atteindre bon gré mal gré. Il tiendra bien sûr des audiences avec divers groupes d'intérêt ou divers groupes touchés par le règlement qu'il se propose d'adopter, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il abandonnera la voie qu'il a choisi de suivre. Qu'il s'agisse d'une loi ou d'un règlement, trop souvent de nombreux groupes s'aperçoivent que c'est comme cela que fonctionne le processus.

Nous posons la question à nos membres: que pensez-vous du processus de réglementation? Croyez-vous qu'on tient compte de vos vues? Pensez-vous qu'il vous aide à être concurrentiel? Vous aide-t-il ou vous nuit-il dans la façon dont vous exercez vos activités? Plus souvent qu'autrement, hommes et femmes à la tête d'une entreprise nous prépondront que non, pas du tout, il ne leur sert à rien; au contraire, il leur nuit.

Oui, il existe bel et bien des mécanismes de consultation, mais je suppose qu'un grand nombre de nos membres vous diraient—et je pense qu'il serait juste de dire que nombre d'associations industrielles vous diraient la même chose—que nous ne pouvons pas toujours obtenir ce que nous voulons, mais nous aimerions que le processus permette plus souvent l'adoption de règlements qui répondent à nos besoins. Or, nous constatons que ce n'est pas assez souvent le cas, loin de là.

Mme Marleau: J'ai travaillé dans la petite entreprise il y a quelques années et je comprends donc de quoi vous parlez, surtout en période de récession. La plupart des petits entrepreneurs se surmènent lorsqu'il y a récession. Ils n'ont pas l'argent qu'il faudrait pour embaucher des employés supplémentaires. En fait, ils peuvent même être contraints de renvoyer des employés et faire la plus grande partie du travail eux-mêmes.

Il est extrêmement difficile pour eux de consacrer beaucoup de temps à la lecture de tous les feuillets qui leurs sont envoyés par la poste, parce qu'ils en reçoivent énormément. Tant qu'une chose ne vous est pas imposée, vous ne vous y attendez pas du tout. Puis, lorsque les choses se précipitent, vous vous dites, oh, mon Dieu, pas encore quelque chose à faire!

Je veux parler des petits entrepreneurs. Je ne parle pas des gens qui peuvent compter sur des associations. L'associaton fait de son mieux pour représenter le particulier. Mais il y a toute sorte d'entrepreneurs, depuis le petit

[*Texte*]

mechanic's job on your skidoo to the person who does an oil change on your car. There are thousands of them out there. They are all small business people and they are all fighting to make a living. It is extremely difficult when something like this happens.

I will give you another example of something that is happening right now in the province of Ontario, the proposed labour legislation. We have heard the howls and complaints and all the rest of it. Obviously it is going to go forward despite what everyone is saying. This is another example of where a government just sort of decides... The GST was another example where the government decided that was the way it was going to go, and it went.

I see that one of the suggestions you make is to "fix the GST". I know it has been a terrible burden. It is almost the straw that broke the camel's back. We have had payroll taxes, we have had you-name-it. It just keeps coming on and on.

Mr. Gray: In terms of the GST, we are very much on record on how we feel about it and our recommendations for improving it. I am not at all sure this is the forum in which to continue that debate. Suffice it to say that it has been a huge injury to the small business sector in this country. It remains so. We have encouraged the government, as well as the opposition parties, either to fix it or scrap it. We can't afford to have this kind of burden any longer.

• 1930

With respect to some of your comments about the burden on individual entrepreneurs, I think it would be very useful if Garth shared with you a letter we received just this week from a CGA in Ontario that deals with small business on an ongoing basis. It really highlights the nature of the problem on a day-to-day basis in small firms in Canada.

Mr. Whyte: When you own a business, and we have owned businesses as well, when you are hit with a regulation, you have to make a decision. Do I comply? Do I not comply? Do I fight this regulation or do I close shop? This week we received a letter from a person who deals with business people all the time. She is an accountant and she says the following:

> In the past year, I have seen a significant number of business owners reduce their level of compliance. These are people who have always been law-abiding, taxpaying citizens. They can no longer hope to understand and comply with all the regulatory changes that face them. Some feel that they should set up an annual contingency budget for "regulatory problems," whatever they may be, rather than trying to fully understand and comply with all the rules.

Mr. Gray: That speaks for itself.

[*Traduction*]

mécanicien qui répare votre motoneige jusqu'à celui qui vous fait un changement d'huile. Les petits entrepreneurs se comptent par milliers. Ils luttent tous pour subsister. Les choses se compliquent énormément lorsque quelque chose comme cela arrive.

Je vais vous donner un autre exemple actuel dans la province de l'Ontario, la loi proposée en matière de travail. Les gens ont hurlé leur désapprobation et se sont plaints. De toute évidence, elle sera adoptée malgré ce que tout le monde dit. C'est un autre exemple d'une décision prise par un gouvernement sans... La TPS n'est qu'un autre exemple de la façon dont le gouvernement peut décider que c'est la façon dont il entend procéder, point final.

Vous avez proposé, entre autres, qu'on prenne des mesures correctrices en ce qui concerne la TPS. Je sais que c'est un fardeau terrible. C'est presque la goutte qui a fait déborder le vase. Nous avons eu la taxe sur la feuille de paie, pour ne mentionner que celle-là. C'est à n'en plus finir.

M. Gray: Pour ce qui est de la TPS, tous à peu près savent ce que nous en pensons et sont au courant des recommandations que nous avons faites pour l'améliorer. Je ne suis pas certain que ce soit ici la tribune où poursuivre un tel débat. Je me contenterai donc de dire qu'elle a gravement nui aux petites entreprises canadiennes et qu'elle continue de le faire. Nous avons exhorté le gouvernement, de même que les partis de l'opposition, à apporter les mesures voulues ou à l'abolir. Nous ne pouvons pas nous permettre de supporter plus longtemps un fardeau pareil.

Pour ce qui est de certaines de vos observations au sujet de ce fardeau pour l'entrepreneur, je pense qu'il serait très utile que Garth vous lise une lettre qu'il a reçue cette semaine même du CGA de l'Ontario, qui traite régulièrement avec de petites entreprises. Cette lettre met vraiment en évidence la nature de ce problème dans le contexte des activités quotidiennes des petites entreprises du Canada.

M. Whyte: Quand un propriétaire d'entreprise—et nous avons été propriétaires d'entreprises, nous aussi—se voit imposer un règlement, il doit prendre une décision. Va-t-il le respecter? Va-t-il le défier? Va-t-il le combattre ou fermer boutique? Cette semaine, nous avons reçu une lettre d'une dame qui est constamment en communication avec des gens d'affaires. C'est une comptable, et voici ce qu'elle nous dit:

> Au cours de la dernière année, j'ai constaté qu'un bon nombre de propriétaires d'entreprises respectaient moins les règlements qu'auparavant. Ce sont des gens qui avaient toujours respecté la loi et payé leurs impôts et leurs taxes. Ils ne peuvent même plus espérer comprendre ce qui se passe et respecter les règlements, avec tous les changements qu'ils leur imposent. Certains croient qu'il devrait y avoir un budget annuel d'urgence pour les «problèmes de réglementation», quels qu'ils soient, plutôt que d'essayer de bien comprendre les règles et de les respecter intégralement.

M. Gray: C'est révélateur.

[*Text*]

Mrs. Marleau: There are different layers. I guess the biggest problem for small business is not the regulation itself, it's the different levels of regulation. You have the fire regulations, and you have the health regulations, which are run by another department. Statistics Canada will send you forms that you have to fill out. It just never ends. I've been there; I know exactly what it feels like. Believe me, when you're in trouble, you don't even worry about which one you are going to do first. You do the one that lets you meet your payroll first and then you follow from there. It's not an easy time.

Your number 20 talks about customer service. I had a call today from an irate constituent. Government now has these wonderful 1-800 numbers that you call from anywhere in the country when you have a problem. You get some voice in Ottawa who knows absolutely nothing about where you are calling from. It is the most frustrating thing I've run into and that many people are running into.

That becomes almost a cost-cutting answer to some of the problems the government is facing. Instead of having local service of some sort, you are relegated again to another area. Once again, it is very difficult to have even your minor problem addressed, let alone any major ones. I don't know if you are running into this electronic voice answering system?

Mr. Whyte: I think that hits at your comment, Mr. Chairman. I was dismayed when I heard that all the other groups that have presented to you have said there has been adequate consultation. It's not just directed at the federal government. I have been in this game for a while, too, dealing with issue after issue. Often there are ways of achieving the same objectives, something that is less burdensome on small business, whether it's simplifying a form or even changing one little box. If Statistics Canada changed one box on the income tax forms, for example, they may get as much information as they require from that.

I talked to an official today in the government—I won't name the department and I won't name the official. He said that they can't work with other departments because of confidentiality. He said they don't work together to collect their information. They're not even consulting among themselves on how to make it better.

I think we should be goals oriented: yes, I have to consult; therefore, I'm going to phone this person or I'm going to put a notice out. But then there's consultation, where you actually get down to solving the problem and trying to figure it out.

The business community can be just as frustrating in terms of whom you consult and how you get hold of it. You could run a sample sometimes through your constituency and say, how does this sit with you and could we write it

[*Translation*]

Mme Marleau: Il y a différents niveaux. Je pense que, pour les petites entreprises, le problème n'est pas dû aux règlements proprement dits, mais bien aux différents niveaux de règlementation. Par exemple, les règlements de lutte contre les incendies et les règlements sur la santé sont administrés par des ministères différents. Statistique Canada envoie aux entrepreneurs des formulaires qu'ils doivent remplir: Ça n'arrête jamais, vous pouvez m'en croire. Quand vous êtes en difficulté, vous ne vous demandez même pas par quel règlement commencer. Vous commencez par celui que vous devez respecter pour pouvoir payer votre personnel, et puis vous vous occupez du reste. Ce n'est pas une période facile.

Votre numéro 20 parlait du service à la clientèle. J'ai reçu aujourd'hui un appel d'un électeur mécontent. Aujourd'hui, l'administration gouvernementale emploie ces merveilleux numéros 800 qui permettent aux gens de lui téléphoner de n'importe quel coin du pays quand ils ont des problèmes. À l'autre bout du fil, ils parlent à quelqu'un d'Ottawa qui ignore tout de l'endroit d'où ils téléphonent. C'est ce qu'il y a de plus frustrant pour moi et pour bien des gens.

Ces lignes sans frais d'interurbain sont devenues l'équivalent d'une solution bon marché à certains des problèmes auxquels le gouvernement est confronté. Plutôt que d'offrir un service local quelconque, il renvoie encore les gens ailleurs. Et une fois de plus, il est très difficile d'obtenir qu'on s'occupe d'un problème mineur et encore moins d'un gros problème. Avez-vous déjà eu droit à une réponse électronique comme celle-là?

M. Whyte: Je pense que cela va dans le même sens que votre observation, monsieur le président. J'ai été consterné d'apprendre que tous les autres groupes qui ont comparu devant vous ont dit que la consultation était suffisante. Cela ne s'adressait pas uniquement au gouvernement fédéral. Je suis de la partie depuis un bon bout de temps, moi aussi, et je m'occupe d'une question après l'autre. Il y a souvent des moyens plus faciles pour les petites entreprises d'atteindre les mêmes objectifs, par exemple en simplifiant une formule ou même en changeant une case. Si Statistique Canada changeait une case dans les formulaires de déclaration de revenus, par exemple, il serait possible d'en tirer toute l'information nécessaire.

J'ai parlé aujourd'hui avec un gros fonctionnaire fédéral—je ne donnerai ni son nom, ni celui de son ministère. Il m'a dit que son Ministère ne pouvait pas collaborer avec les autres par souci de confidentialité. Il m'a dit que les fonctionnaires ne travaillaient pas de concert pour collecter l'information dont ils ont besoin et qu'ils ne se consultent même pas entre eux pour améliorer la qualité de leurs informations.

Je pense que nous devrions travailler en fonction de nos objectifs: Oui, je dois consulter des gens; je vais donc téléphoner à un tel ou afficher un avis. Et c'est après qu'il y a eu consultation, qu'on prend les mesures qu'il faut pour résoudre le problème et surtout de le comprendre.

Le milieu des affaires peut être tout aussi frustrant parce qu'il s'agit de savoir qui consulter et comment obtenir l'information nécessaire. Vous pourriez parfois faire circuler un échantillon dans votre circonscription et demander aux

[*Texte*]

differently? The very fact that there's duplication among the provinces and the federal government, sometimes conflicting regulations, makes me wonder if there's consultation. That's where I'm coming from.

On the other side, there are some processes in place that are at least making the department consult more, but we feel there could be more meaningful, more targeted consultation.

• 1935

Mrs. Marleau: Have your members had a lot of problems with enforcement? Say there was a regulation on the books for some time and nobody knew about it. Then suddenly there's a new guy in town who discovers this regulation and who comes into your small business and says, oh, by the way, you haven't been doing this; I want this done yesterday. Do you get that a lot?

Mr. Whyte: Certainly we do, and it's used by some other businesses to keep out competitors. They'll invoke a 1957 regulation in the Department of Agriculture to go after a particular business that is selling organic fertilizer whereas the act deals with chemical fertilizer. They'll go after that particular firm even though it does not necessarily meet the purpose. That firm has been stopped from selling. There have been people who had to put a restraining order on the Department of Agriculture to stop them from getting it. They have had that restraining order. We have a lot of examples.

Mrs. Marleau: We know the examples, but what are some suggestions? How do we get around this multi-layered...? That's really why we are here. We want to know how we can, or should we try to, get around this to help you. I think we all believe that small business is the backbone of our country and we really need you.

Mr. Whyte: Well, first let's share the problems. There is commitment sometimes at the political level and then it's dictated to the department to do it. They should be mandated and even empowered to do it and say, look, what is your regulatory reform plan this year at the Department of Transport? When you make regulations, do you know what the impact is on small business? It's not just that we'll impact on small business, but what will it mean on business debts and closures? What does it mean in the Department of Transport when you decide not to renew leases to those small businesses in certain airports? Did you factor that in and what does that mean in employment and in competitiveness? Get them to start acting upon those things.

Mr. Gray: Perhaps I can add to that. I've worked in the federal government myself. I think one of the reasons we put in what I call the punishment-reward kind of recommendation for the senior management of the

[*Traduction*]

électeurs ce qu'ils en pensent, et si nous pourrions formuler le règlement différemment. Le simple fait qu'il y a des regroupements entre les provinces et le gouvernement fédéral et parfois même un dérèglement contradictoire m'amène à me demander si les deux paliers se consultent. C'est ce que l'expérience m'a appris.

D'un autre côté, certains mécanismes ont au moins l'avantage d'amener le ministère à consulter davantage, mais, selon nous, il devrait y avoir plus de consultations valables, et des consultations mieux ciblées.

Mme Marleau: Vos membres ont-ils eu de grands problèmes d'application de la réglementation? Je vais vous donner un exemple: un règlement est en vigueur depuis un certain temps, mais personne ne le sait. Un beau jour, quelqu'un découvre l'existence du règlement et fait irruption dans votre petite entreprise en vous disant: «soi dit en passant, vous n'avez pas fait ceci, et je veux que ce soit pour hier!» Cela vous arrive-t-il souvent?

M. Whyte: Oui, certainement, et certaines autres entreprises le font pour décourager les concurrents. Ces gens-là invoquent un règlement de 1957 pour que le ministère de l'Agriculture s'en prenne à une entreprise qui vend des engrais organiques, alors que la loi porte sur les engrais chimiques. Ils s'en prennent à cette entreprise-là, même si la loi n'est peut-être pas pertinente. L'entreprise ne peut plus vendre ses produits. Des gens ont dû se procurer une injonction contre le ministère de l'Agriculture pour l'empêcher d'agir de la sorte. Ils ont bien obtenu cette injonction. Je pourrais vous donner beaucoup d'exemples.

Mme Marleau: Nous avons des exemples, mais avez-vous des propositions à nous faire? Comment faire pour nous sortir de tous ces niveaux de réglementation? C'est vraiment pour cela que nous sommes ici. Nous voulons savoir comment nous pouvons contourner cette difficulté pour nous aider ou si nous devrions essayer de la contourner. Je pense que nous sommes tous convaincus que la petite entreprise est la pierre angulaire de notre pays et que nous avons vraiment besoin de vous.

M. Whyte: Ma foi, commençons par partager les problèmes. Il y a parfois une volonté politique d'agir, et, quand c'est le cas, les gens du ministère se font dire de passer aux actes. Ils devraient être mandatés et même autorisés à le faire et à demander par exemple quel est le plan de réforme de la réglementation du ministère des Transports pour l'année à venir. Quand on adopte des règlements, sait-on quelle incidence ils auront sur les petites entreprises? Ils en auront sûrement, mais influeront-ils sur l'endettement et sur les fermetures d'entreprises? Pour le ministère des Transports, que signifie une décision de ne pas renouveler ses baux avec de petites entreprises dans certains aéroports? A-t-on tenu compte de ces facteurs? Et puis, que signifient-ils pour l'emploi et la compétitivité? Qu'on les fasse agir en ce sens.

M. Gray: Je pourrais peut-être ajouter un mot. J'ai moi-même travaillé dans l'administration fédérale. Je pense qu'une des raisons pour lesquelles nous faisons des recommandations du genre que j'appelle punitif-gratifiant

[*Text*]

government is that there's nothing governing the ministries and the departments themselves on growth, expansion, more regulations, more laws or more whatever. There is no particular governor. If you are going to want to move up the system, as everybody does, then how do you get recognized in government? You get recognized partly by servicing a clientele out there. After all, government is a service. What does that generally mean? It generally means growth in government.

What we have been seeing certainly in the last twenty years is extreme growth in government at all levels. I'm not just singling out the federal government.

I think you have to come up with some way of getting into the performance evaluation of senior management to say that there are different criteria that are important against which you will be judged. To the extent that this isn't met, then you're going to be rated poorly. Once you put in those kinds of performance-related standards, you are going to start to see a different level of performance from these ministries.

Mrs. Marleau: That's all fine, but I really haven't seen a lot of growth in government. I have to be very honest. I hate to say nice things about these guys, but I really haven't seen a lot of it.

What I've also seen is a lot of co-operation by a lot of civil servants who are really understanding of the problems. However, it reaches a point where they're unable to change that. They only have so much discretion and that's where it ends. If you try to go beyond that point, then the problems really come in.

Mr. Gray: Are you telling me that the government itself doesn't have any empowerment to be able to change that?

Mrs. Marleau: I think the bureaucracy doesn't. Then it's a matter of moving up the scale to try to find someone who'll make the change at that point. That becomes more of a problem than the actual servicing at the public service level, I have found. You may find, within a certain parameter, that they have some way of manoeuvring, but all of a sudden they will say they can't change that; the regulation is written in stone and that's it. That's as far as they can go.

Mr. Gray: That becomes a political issue.

Mrs. Marleau: Then it becomes a very difficult issue.

Mr. Stupich (Nanaimo—Cowichan): I am looking at number 21. From the heading of it, I wonder if there's some concern that in some cases at least government fees do more than recover the cost of the government service appropriate to that fee?

• 1940

Mr. Whyte: I worked in the Department of Finance in Saskatchewan, and when there are pressures on departments to control costs and expenditures... And this is not faulting anyone, as a matter of fact. Any one of us in that position

[*Translation*]

dans la haute direction de l'administration, c'est que rien ne contrôle la croissance et l'expansion des ministères et départements d'état eux-mêmes, qui peuvent adopter plus de règlements, plus de lois, plus de n'importe quoi, sans être limités d'aucune façon particulière. Comment ceux qui veulent gravir les échelons—et c'est le cas de tout le monde—peuvent-ils se faire remarquer dans une administration publique? Eh bien, ils peuvent se faire connaître en partie, en servant une certaine clientèle. Après tout, le gouvernement est un service. Globalement, qu'est-ce que cela signifie? Que le gouvernement prend de l'expansion.

Au cours des 20 dernières années, nous avons de toute évidence assisté à une expansion remarquable des gouvernements, à tous les paliers. Le gouvernement fédéral n'est pas une exception.

Je pense qu'il nous faudra trouver le moyen d'inclure dans l'évaluation du rendement de la haute direction de la fonction publique d'autres critères importants. Dans la mesure où les hautes fonctionnaires ne satisferont à ces critères, leur rendement sera jugé mauvais. Quand nous aurons adopté des normes de rendement de ce genre, nous verrons bien vite le rendement de ces départements.

Mme Marleau: C'est bien beau, mais je n'ai pas vraiment constaté que le gouvernement prenait beaucoup d'expansion. Je dois être très honnête. Je déteste dire du bien de ces gens-là, mais je n'ai pas vraiment constaté beaucoup d'expansion.

Par contre, ce que j'ai constaté, c'est beaucoup de collaboration de la part d'un grand nombre de fonctionnaires qui comprennent vraiment les problèmes. Néanmoins, ils arrivent à un point où ils sont incapables de changer ce qui se passe. Ils ont une certaine attitude, mais elle a des limites. C'est lorsqu'on essaie d'aller au-delà de ces limites que les problèmes commencent vraiment.

M. Gray: Voulez-vous dire que l'administration gouvernementale elle-même n'a pas le pouvoir de changer cette situation?

Mme Marleau: Je pense que les fonctionnaires n'ont pas de pouvoirs. Il faut trouver quelqu'un de plus haut placé dans la hiérarchie qui soit en mesure de faire les changements nécessaires. J'ai constaté que c'est plus difficile à obtenir que de se faire servir par la Fonction publique elle-même. Sur certains aspects, les dirigeants ont une certaine marge de manoeuvre, mais, rendus à un certain point, ils disent qu'ils ne peuvent pas changer la situation, parce que le règlement est coulé dans le bronze, point c'est tout. Ils ne vont pas plus loin.

M. Gray: Ça devient une question politique.

Mme Marleau: Et alors, ça devient un problème très délicat.

M. Stupich (Nanaimo—Cowichan): Je regarde le numéro 21. D'après le titre, je me demande si, tout au moins dans certains cas, les frais facturés par le gouvernement n'excèdent pas la valeur du service qu'il fournit?

M. Whyte: J'ai travaillé pour le ministère des Finances de la Saskatchewan, et quand on fait pression sur les ministères pour réduire les coûts et les dépenses... Et je ne fais de reproche à personne, en fait. Si nous étions dans la

[*Texte*]

would look at ways to try to generate revenues so you could say, I am a revenue producer, why cut me? What happens is that when departments see themselves as profit-setters, in the term of user-fees they may actually start generating revenues, and all that may do is undermine the government's objectives of trying to alleviate the tax burden.

The example I cited in this one is of a member who was required by departments to register each product—he had 26—at $1,000 per product. Yet at the same time we are fighting city hall on market value assessment, which is a big deal for some businesses. This was a bigger tax than they were going to get on increased municipal taxes. They consider it a tax.

So it can undermine some goals. A lot of these things can cause a lot of grief to businesses.

Mr. Stupich: I can understand the Department of Finance being interested in raising revenue. That is that department's job. But in general, if you have any examples of a fee for service being higher than the cost of that service, certainly the joint committee on scrutiny of regulations would like to hear about it, because that is illegal. And in some cases the committee has rolled back fees to bring them in line with the cost. The federal government is not supposed to be making a profit. I'm not sure about the Government of Saskatchewan.

Mr. Gray: For clarification, may I understand whether in looking at that you are just looking at the cost to the government or whether you are also looking at the cost to the entrepreneur who is having to comply with the regulation? What is the cost in total to the economy?

Mr. Stupich: Certainly from the point of view of the government they are looking at the cost of providing that service. I appreciate what you are saying, and I am answering your question.

Mr. Gray: Thanks.

The Chairman: In the regulatory impact analysis there is an impact of the regulation, the cost of the regulation to the economy. Your concern is addressed, which is a different question from the fee that is charged by the person applying for something.

Mr. Stupich: In any case, I have made my point, Mr. Chair. Our committee would like to hear about it if you have any specific examples of anything like that happening.

The Chairman: In here you have put some ideas for reducing government, such as the simple solution of cutting cabinet in half and therefore you will have half the government. I am not sure it is as easy as all that.

[*Traduction*]

même situation, nous chercherions tous des moyens de faire rentrer des recettes afin de pouvoir dire que nous produisons des recettes, pour justifier notre emploi. Le problème c'est que quand les ministères se considèrent comme des organismes qui doivent réaliser des profits, ils peuvent effectivement commencer à amasser des recettes grâce aux frais qu'ils facturent aux utilisateurs, et ce que cela risque de faire, c'est de saper les objectifs du gouvernement, qui veut alléger le fardeau fiscal.

L'exemple que j'ai cité est celui d'un de mes membres qui s'est vu demander par des ministères de déclarer chacun de ses produits—il en avait 26—à raison de 1 000$ par produit. Et pourtant, au même moment, nous contestons chaudement devant les autorités municipales l'évaluation foncière fondée sur la valeur marchande, qui représente une dépense énorme pour certaines entreprises. Les déclarations exigées équivalaient à une taxe bien plus élevée que ce que la ville allait obtenir en augmentant les taxes municipales. Et les ministères en cause considèrent cela comme une taxe.

Autrement dit, la perception de ce genre de frais peut saper certains objectifs du gouvernement. Il y a bien des cas de ce genre, et ils peuvent causer bien des tracas aux entreprises.

M. Stupich: Je peux comprendre pourquoi le ministère des Finances voudrait augmenter les recettes. C'est ce qu'il est censé faire. Néanmoins, en général, si vous avez eu connaissance de cas où les frais facturés pour un service sont plus élevés que la valeur de ce service, le comité mixte sur l'examen de la réglementation voudrait certainement en entendre parler, parce que c'est illégal. Dans certains cas, le comité a même réduit les frais pour les rajuster au coût du service. Le gouvernement fédéral n'est pas censé réaliser des profits. Pour ce qui est du gouvernement de la Saskatchewan, je n'en suis pas sûr.

M. Gray: Dois-je comprendre si vous tenez compte simplement du coût du service pour le gouvernement ou bien si vous calculez aussi le coût de l'observation du règlement pour l'entrepreneur? Quel est le coût total pour l'économie?

M. Stupich: Du point de vue du gouvernement, il s'agit certainement du coût de prestation du service. Je comprends ce que vous dites, et je réponds à votre question.

M. Gray: Merci.

Le président: Dans l'analyse de l'incidence de la réglementation, il faut tenir compte des répercussions du règlement, de son coût pour l'économie. Nous avons tenu compte de vos préoccupations, mais ce n'est pas la même chose que le calcul de la valeur des frais facturés par le citoyen qui demande quelque chose.

M. Stupich: De toute façon, j'ai dit ce que j'avais à dire, monsieur le président. Si vous avez des exemples de ce genre de chose, nous aimerions en entendre parler.

Le président: Vous nous avez présenté dans votre document certaines propositions de réduction de l'appareil gouvernemental, comme la solution toute simple de réduire le nombre de ministres de moitié, ce qui réduirait le gouvernement de moitié. Je ne suis pas sûr que ce soit aussi simple que cela.

[*Text*]

During the process in which this committee was involved, the GST hearings across Canada, we heard quite often: don't do this; cut government spending instead if you have a problem. So this committee said after the GST was put in place, let's do hearings; let's have suggestions from all those people who appeared before us as to areas where they personally see government spending too much money in their bailiwick. All these businesses you talk about that are complaining about this, that and the other thing were all invited. Anybody who had appeared before this committee was invited to come back and do exactly the same thing to cut government costs. There was a resounding silence of submissions from all those people who thought it would be so easy to cut government costs.

I note that is also part of your submission. You know, you are talking to somebody who agrees with it. But there are many things government does that you just cannot get rid of.

Mr. Whyte: My problem when we drafted this was not writing a paper on every one of these recommendations. But let's talk about it.

We have 39 cabinet ministers responsible for 400-plus departments, agencies, etc. The duplication is horrendous. We have twice as many cabinet ministers as equivalent positions in the United States, the U.K. On external affairs alone, there are 18 different departments that have external agencies abroad. How many external agencies do we need?

We can go down example by example by example. I am not one of your constituents, but we'd be glad to help you on—

• 1945

The Chairman: You were invited to make a submission and you didn't. The only thing I would add to that, of course, is that you do reference the United States example of cabinet, and that may be appropriate. I believe the United States banking committee's budget is something in the realm of $110 million. The budget of the finance committee in Ottawa would be $200,000, an insignificant amount in comparison. So if you want to compare governments, I guess you should compare them apple for apple.

Mr. Whyte: These are comparisons I got from a paper of Mr. [*Inaudible—Editor*].

The Chairman: I appreciate that they may not have as many cabinet ministers. Then some look at the British system and say, well, they have fewer cabinet ministers. But how many cabinet ministers do they have? I will challenge you to find out.

Mr. Stupich: Cabinet ministers come out of different budgets.

The Chairman: That's right. You'll find over there that there are about 110 of them, if you truly include them all.

[*Translation*]

Au cours des audiences que notre comité a menées sur la TPS dans tout le Canada, nous nous sommes très souvent fait dire de ne pas imposer cette taxe, mais plutôt de réduire les dépenses gouvernementales, si nous avions des difficultés. Et c'est pour cette raison que, une fois la TPS en vigueur, notre comité a décidé de tenir d'autres audiences et d'entendre les propositions de tous les gens qui avaient comparu devant nous nous parler des domaines dans lesquels ils estiment que le gouvernement dépense trop d'argent dans leur secteur. Toutes les entreprises qui, d'après vous, se plaignent de ceci, de cela et de tout le reste ont été invitées. Tous ceux qui ont comparu devant notre comité ont été invités à revenir nous dire exactement la même chose pour réduire les dépenses gouvernementales. Et tous ces gens qui pensaient qu'il serait si facile de réduire les dépenses gouvernementales sont restés muets. Nous n'avons entendu qu'un silence total.

J'ai trouvé cette même suggestion dans votre mémoire. Vous savez, je suis d'accord avec vous. Néanmoins, le gouvernement ne fournit bien des services que nous ne pouvons tout simplement pas éliminer.

M. Whyte: Quand nous avons rédigé ce document, nous ne cherchions pas à nous prononcer sur chacune de ces recommandations. Néanmoins, parlons-en.

Nous avons 39 ministres responsables de plus de 400 ministères, organismes et autres services gouvernementaux. Les dédoublements ont de quoi faire peur. Nous avons deux fois plus de ministres qu'il y en a aux États-Unis et au Royaume-Uni pour les mêmes portefeuilles. Dans le seul domaine des affaires extérieures, 18 organismes différents ont des agences à l'étranger. Or, combien de services à l'étranger nous faut-il?

Et je pourrais continuer à vous donner des exemples à n'en pas finir. Je ne suis pas du nombre de vos commettants, mais nous voudrions bien vous aider à...

Le président: Nous vous avons invités à nous présenter des arguments et vous ne l'avez pas fait. La seule chose que je voudrais ajouter, c'est que, bien entendu, vous faites une comparaison avec le Conseil des ministres des États-Unis, et la comparaison est peut-être bonne. Je pense que le Comité des banques des États-Unis a un budget de l'ordre de 110 millions de dollars. À Ottawa, le budget du Comité des Finances est d'environ 200 000$, ce qui est vraiment infime, en comparaison. Si vous voulez comparer les gouvernements, je pense que vous devriez comparer des pommes à des pommes.

M. Whyte: Je tiens mes comparaisons d'un document d'un monsieur... [*Inaudible—Éditeur*]

Le président: Ils n'ont peut-être pas autant de ministres que nous. Certains disent aussi que, dans le système parlementaire de Grande-Bretagne, il y a moins de ministres. Mais combien de ministres y a-t-il? Je vous mets au défi de le trouver.

M. Stupich: Les ministres, c'est un autre budget.

Le président: C'est exact. Au Royaume Uni, vous verrez qu'il y en a à peu près 110, si vous les comptez vraiment tous.

[*Texte*]

The other question we've been asking most of the witnesses is whether there is another way. I think we're trying to find another way of inventing the wheel, shall we say, or coming to the conclusions that are necessary.

We have had witnesses who talk about quality management systems, standards, using those systems as alternatives to government regulation. In fact, it was suggested today by one of the witnesses, and I think it was the Canadian Manufacturers' Association, that the government should only buy products that conform to the ISO 9002 specification, which puts some serious requirements on the business community. If we established that kind of system and said, okay, if you can verify that everything you do either comes under that spec or some quality management system, you'll get the stamp of approval. We won't be back about once every three or four years to confirm that you're doing things correctly. Do you think that system would work?

Mr. Whyte: Well, the broad idea of self-regulation or some industry standards, yes, in some areas you could do it. Other alternatives are public education and consumer regulations. There are different alternatives to regulations.

It is funny you should mention that, because we had a member who had a complaint with the Department of National Defence and we've heard of it several times. They were using a specification for a certain part that they needed. The only specification they found and could use was a U.S. specification, because that was the only part they were using. Our Canadian manufacturer was not able to meet that particular part specification, even though they met the goals and the specification they were looking for for that part. I don't know if I'm saying it very clearly.

The Chairman: I had that problem before I was elected. I spent all kinds of time trying to crack government circles. In fact, I've used that example, I think, in this committee.

Mr. Whyte: There you go. We fall into a trap: you have to meet this exact widget; it has to look like this. This is the type of glass you have to have to meet this government contract.

Mr. Gray: Unfortunately, what happens is that very frequently these kinds of standards become barriers to entry into the market. It depends on how the Department of Supply and Services, for example, sets its standards for the purchasing of computers. What are the criteria, what are the specs, what are all of those kinds of things? Very often in the past, when we've looked at this kind of thing—more often at the provincial government level than at the federal government level—we've found that the spec sheets were almost totally consistent with a given product. If we have a member who happens to have a product that's equally good but doesn't meet the specifications that were set up by the

[*Traduction*]

L'autre question que nous avons posée à la plupart des témoins, c'est s'il y a une autre façon de procéder. Je pense que nous essayons de réinventer la roue, si vous voulez, ou de trouver un autre moyen d'arriver aux conclusions inévitables.

Nous avons entendu des témoins nous parler de systèmes de gestion de la qualité et de normes qui pourraient remplacer la réglementation gouvernementale. En fait, un des témoins d'aujourd'hui—je pense que c'était l'Association des manufacturiers canadiens—nous a dit que le gouvernement ne devrait acheter que des produits conformes à la norme 9002 de l'ISO, ce qui imposerait des conditions très rigoureuses à l'entreprise privée. Si nous établissons un système comme celui-là et que nous disons, bon, si vous pouvez prouver que tout ce que vous faites satisfait à cette norme ou aux conditions d'un système quelconque de gestion de la qualité, vous obtiendrez notre sceau d'approbation, et nous ne reviendrons pas vous voir tous les trois ou quatre ans pour confirmer que vous vous y conformez, pensez-vous qu'un système pareil pourrait fonctionner?

M. Whyte: C'est la grande idée de l'auto-règlementation ou de l'adoption de certaines normes dans tout le secteur privé. Oui, dans certains domaines, ce serait réalisable. L'éducation du public et la réglementation de la consommation. Il y a d'autres solutions que la réglementation.

Je trouve bizarre de vous entendre dire cela parce qu'un de nos membres s'est plaint à plusieurs reprises d'un accrochage qu'il a eu avec le ministère de la Défense nationale. Le ministère avait exigé une spécification pour une pièce dont il avait besoin. La seule spécification qu'il avait trouvée et qu'il pourrait utiliser était américaine, parce que la pièce en question était fabriquée aux États-Unis. Notre fabricant canadien n'a pas pu se conformer à cette spécification-là, même s'il satisfaisait tout le reste, y compris la description technique de la pièce voulue. Je ne sais pas si je m'exprime très clairement.

Le président: J'ai déjà été confronté à ce problème avant d'être élu. J'ai dû passer un temps fou à essayer de m'introduire dans les milieux gouvernementaux. En fait, j'ai déjà cité cet exemple devant le comité, je crois.

M. Whyte: Exactement. Nous tombons dans l'ornière: Il faut produire ce truc-ci; voici de quoi il a l'air. C'est le genre de verre que vous devez produire pour obtenir ce marché du gouvernement.

M. Gray: Malheureusement, il arrive trop souvent que les normes de ce genre font obstacle à l'accès d'un fournisseur au marché. Tout dépend de la façon dont le ministère des Approvisionements et Services, par exemple, fixe ses normes d'achat d'ordinateurs. Quels sont les critères, quelles sont les caractéristiques et quels sont tous ces détails? Il est arrivé bien souvent dans le passé, quand nous nous sommes penchés sur ce genre des questions, plus souvent au palier provincial qu'au palier fédéral, et que les descriptions des caractéristiques correspondaient presque exactement à celles d'un produit donné. S'il se fait qu'un de nos membres fabrique un produit tout aussi bon, mais que son produit ne

[*Text*]

procurement department, according to the specs of a given manufacturer, then it's very hard to enter into that market.

The Chairman: But we're not talking about a government spec in this case; we're talking about some internationally accepted standards. The ISO spec is an international standard; quality management systems are international standards. In fact, in one of your submissions you talk about regulations similar to the those in the U.S. Now, this is not regulation; these are standards. But if we went that route...

The concern I have is this. I appreciate that many large businesses can qualify for those standards, but can the two-or three-person printing plant down the street that wants some business with government qualify? That would be my concern, and that is why I asked the question. Do you think that from a small business perspective, using those kinds of standards as the escape valve for government regulation would work?

• 1950

Mr. Gray: I think it is a very good question you raise. I think really the answer lies in going back through some of the other kinds of recommendations we have made.

You have to understand that if you are looking at adopting something like an international standard and you are looking at its viability, the whole business community should have a chance to meet it. What you are talking about is a form of equal opportunity to meet a standard.

If that is not the case, I think you have to look very carefully at whether you want to take it on. For example, in many respects the decree system in Quebec acts as a cartel and a barrier to entry for small-or medium-sized entrants into that kind of industry sector. You do not want to set up more barriers to innovations, to new firm generation, and that kind of thing.

It is a long-winded answer to say, be very careful when you are going about looking at something like that—and I would say that to the CMA as well—to ensure that everybody has an equal opportunity to get into the game.

The Chairman: You referenced in some of your recommendations some co-ordination of Canadian regulations with U.S. regulations. The question I really want to get to is whether we should accept that process of just accepting international regulations, whether it be the U.S. or European. Are there places where you believe the regulatory process is more responsive and therefore their regulations are much more easily liveable for Canadian business?

Mr. Gray: No. Basically, if we have an agreement and we agree to the same accreditation system, we agree to the same testing, inspection, certification process, we still have to do the CSA approval on top of that later. If there is a new

[*Translation*]

correspond pas aux caractéristiques fixées par le service acheteur, à partir des caractéristiques du produit d'un fabricant donné, il est très difficile pour un autre fabricant d'avoir accès au marché.

Le président: Il ne s'agit pas ici de caractéristiques établies par un organisme gouvernemental, mais bien de normes internationalement reconnues. Les normes de l'ISO sont internationales, et les systèmes de gestion de la qualité correspondent eux aussi à des normes internationales. En fait, dans un de vos documents, il est question de règlements analogues à ceux des États-Unis. Nous ne parlons pas de règlements, mais bien de normes, quoique, si vous voulez en parler...

Ce qui m'inquiète, c'est que je sais que bien de grandes entreprises peuvent satisfaire à ces normes, mais je me demande si une petite imprimerie de quartier employant deux ou trois personnes pourrait se qualifier, si elle le désirait, pour faire des affaires avec le gouvernement? Cela m'inquiète, et c'est pour cette raison que j'ai posé la question. Du point de vue d'une petite entreprise, pensez-vous qu'il serait possible de remplacer la réglementation gouvernementale par des normes de ce genre?

M. Gray: Je pense que c'est une très bonne question. Pour vous répondre, je pense que je devrai revenir à certaines des recommandations que nous vous avons déjà faites.

Il faut comprendre que, si vous envisagez d'adopter un critère du genre d'une norme internationale et que vous vous interrogez sur sa viabilité, tous les gens d'affaires ont la possibilité de répondre à la norme adoptée, le cas échéant. Ce dont vous parlez, c'est d'une sorte d'égalité des chances de satisfaire à une norme.

Si ce n'est pas le cas, je pense que vous devrez vous demander très sérieusement si vous voulez procéder de cette façon. Par exemple, le système des décrets utilisés au Québec fonctionne sous de nombreux aspects comme un cartel et fait obstacle à l'accès à un secteur d'activités données pour de nombreusese petites ou moyennes entreprises. Vous ne voulez sûrement pas opposer de nouvelles barrières à l'innovation, à la création de nouvelles entreprises et ainsi de suite.

Je ne peux pas le dire en peu de mots: soyez très prudents si vous envisagez une approche comme celle-là—et je dirais la même chose à l'AMC—en vous arrangeant pour que tout le monde ait la même possibilité d'entrer dans le jeu.

Le président: Vous avez fait allusion dans certaines de vos recommandations à une sorte d'harmonisation de la réglementation canadienne avec la réglementation américaine. Au fond, je voudrais que vous me disiez si nous devrions souscrire au principe de nous contenter d'accepter la réglementation internationale, qu'elle soit d'origine américaine ou européenne. Selon vous, existe-t-il des pays dont la réglementation est plus sensible aux besoins des entreprises et, par conséquent, conviendrait mieux aux entrepreneurs canadiens?

M. Gray: Non. Fondamentalement, si nous concluons une entente et que nous acceptons le même système d'agrément, que nous acceptons les mêmes procédures de testage, d'instruction et d'accréditation, il faut quand même

[*Texte*]

product coming in and people are going across the border buying it, our people here cannot sell it because it still hasn't gone through the formality—and however long it takes—to get the CSA approval, for example, on electrical goods or whatever; yet we have already agreed on the same standards internationally. I think it would be worthwhile to align our regulations in that case. Of course, in other cases we have higher standards and we want to maintain those, but if there is an agreement on the same product, and it just has to go through an additional stamp, and it takes a while to get that stamp, it takes a while for us to get that product into the market.

The Chairman: When you canvass your members, I presume you are getting response from all 10 provinces—

Mr. Whyte: Yes.

The Chairman: Is the response about the federal government the same in each of the provinces, or do you find that they are more negative about the regulatory process of the federal government in Ontario than they are in Alberta or B.C. versus Newfoundland? Are they responding more in the negative because the provincial regulations are so much different?

Mr. Gray: We got a real insight into that kind of federal-provincial break-out. This data is relatively dated, but I am sure that if you tried to get it again it would still be pretty much the same. In the earlier 1980s we asked our members which level of government, federal or provincial, was the greatest source of paper burden and regulatory problem—compliance problems, costs, etc. Across Canada, with the exception of Quebec, it was 80% federal and 20% provincial at the time. In Quebec it was the reverse.

The reason for that, as you went through the comments of the members and you understood what the real bugaboos were, was that the real bugaboos at the federal level were Revenue Canada and StatsCan. Those were the two big, big ones. In Quebec, of course, you have the statistics bureau and you have the revenue department, so the relative pressure of the federal government on the entrepreneur in Quebec was less than at the provincial government level, whereas in all the other jurisdictions that have to conform with Statistics Canada and with Revenue Canada it was the 80-20 formula in favour of the feds. Now, it may have changed somewhat but I'll bet you there is a proportion that's maybe down to 60-40 or something like that. I'm not sure that's true, but I still think it would reverse if you looked at Quebec for the same—

[*Traduction*]

que nous obtenions plus tard le sceau d'approbation de l'ACNOR. Si un nouveau produit est mis sur le marché et que les consommateurs traversent la frontière pour l'acheter, nos membres ne peuvent pas le vendre parce qu'il n'a pas encore respecté les formalités—si longtemps que cela prenne—pour obtenir l'approbation de l'ACNOR, sur les appareils électriques, par exemple. Et pourtant, nous nous sommes déjà entendus pour reconnaître les mêmes normes internationales. Je pense que, en pareil cas, il vaudrait la peine d'harmoniser nos réglementations respectives. Par contre, dans d'autres cas, nous avons des normes plus rigoureuses, et nous voulons les maintenir, mais le fait est que, si nous nous entendons sur un même produit et que ce produit doit tout simplement obtenir un sceau de plus «et qu'il lui faut un certain pour l'obtenir» il nous faut un certain temps pour mettre ce produit sur le marché.

Le président: Quand vous faites un sondage auprès de vos membres, j'imagine que vous avez des réponses de chacune des dix provinces. . .

M. Whyte: Oui.

Le président: Les réactions de vos membres au sujet du gouvernement fédéral sont-elles les mêmes dans chacune des provinces, ou avez-vous l'impression que ceux de l'Ontario sont plus mécontents du régime de réglementation fédérale que ceux de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique, comparativement à ceux de Terre-Neuve? Sont-ils plus mécontents parce que la réglementation provinciale est très différente?

M. Gray: Nous avons eu d'excellentes indications sur ce genre d'écarts à l'égard de la réglementation fédérale et des réglementations provinciales. Nos données ne sont pas très récentes, mais je suis sûr que, si l'on voulait poser les mêmes questions, les réponses seraient à peu près les mêmes. Au début des années 1980, nous avons demandé à nos membres quel palier de gouvernement, le fédéral ou le provincial, les écrasait le plus sous la paperasse et les tracasseries de réglementation, les problèmes d'observation, les coûts, etc. Dans tout le Canada, sauf au Québec, le gouvernement fédéral imposait 80 p. 100 de ce fardeau et le gouvernement provincial 20 p. 100. Au Québec, c'était l'inverse.

La raison de ces écarts, et il fallait dépouiller les réponses des membres pour comprendre où se situaient les plus gros problèmes, c'est que les vrais croque-mitaines fédéraux étaient Revenu Canada et Statistique Canada; c'étaient vraiment les deux gros, très gros problèmes. Au Québec, bien entendu, il y a le Service des statistiques du Québec et Revenu Québec, de sorte que la pression relative du gouvernement fédéral sur l'entrepreneur du Québec est bien moindre que celle que lui fait subir le gouvernement provincial, alors que, dans toutes les autres provinces, où les entrepreneurs sont aux prises avec Statistique Canada et Revenu Canada, le rapport 80 p. 100-20 p. 100 était tout à «l'avantage» du gouvernement fédéral. Le rapport a peut-être changé depuis, mais je vous parie qu'il se situe encore autour de 60 p. 100-40 p. 100. Je n'en suis pas sûr, mais je crois qu'il serait inversé dans le cas du Québec, pour les mêmes. . .

[*Text*]

• 1955

The Chairman: But your comment is that basically it's the same response in each province—

Mr. Gray: With the exception of Quebec, because of their statutory jurisdiction.

The Chairman: Okay.

Mr. Whyte: There is one other thing. After pouring over the data for the last ten years, we found that in the majority of those years paper burden and regulation was number one and tax burden was number two in Quebec. So it was the number one concern. In every other province it was the number two concern consistently.

Mr. Gray: Perhaps I can make just one last reflection. This is a very curious thing we found when we interviewed. We went specifically after the revenue department issues a year and a half ago, at the request of the minister in Quebec, to try to figure out ways to help small business. One of the things blowing out of this questionnaire that really surprised us was that a huge proportion of our members felt compelled to use CAs or CGAs or auditors of some sort to prepare their financial statements for purposes of tax filings. When asked why, the response generally was that they wouldn't have to worry about a government auditor coming in. In other words, the system worked in such a way that if you sent it in yourself and had somebody who wasn't accredited sign those forms, then the chances were that a government auditor was going to be on your back. So as a protection, they incurred the cost of having a CA do their forms. That's just a small example but one that really should be kept in mind.

The Chairman: It sounds as though that regulation was written by accountants.

I want to thank you for appearing before the committee this evening. Your input has certainly been interesting and valuable.

Mr. Gray: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Whyte: Thank you.

The Chairman: Our next witness is from the Organization for Economic Co-operation and Development, or OECD, as it is more commonly referred to.

Mr. Jacobs, welcome to the finance committee dealing with this issue of regulation. I understand you bring with you some considerable knowledge of how the wheel was invented in all these other countries of the world, so I look forward to your comments to the committee on the whole process of regulation.

Welcome to Canada. I hope it isn't too cold for you.

[*Translation*]

Le président: Mais ce que vous dites, c'est que les réactions sont essentiellement les mêmes dans chaque province. . .

M. Gray: Sauf au Québec, qui a des compétences particulières.

Le président: Je vois.

M. Whyte: J'ai quelque chose à ajouter. Après avoir étudié les données des 10 dernières années, nous avons constaté que, pour la majorité de ces années, la paperasserie et la réglementation constituaient la principale source de mécontentement au Québec, alors que le fardeau fiscal se classait au deuxième rang. C'est donc la paperasse et la réglementation qui irritaient le plus les entrepreneurs du Québec, alors que ces irritants ne se classaient qu'au deuxième rang dans les autres provinces.

M. Gray: Je pourrais peut-être ajouter un dernier point. C'est un élément très curieux que nous avons constaté pendant nos entrevues. Nous nous sommes attaqués expressément aux problèmes de Revenu Québec il y a 18 mois, à la demande du ministre du Québec, pour essayer de trouver des moyens d'aider les petites entreprises. Nous avons été absolument sidérés par un élément qui est ressorti de notre questionnaire: une proportion énorme de nos membres se sentaient obligés d'avoir recours à des comptables agréés, à des CGA ou à des vérificateurs d'un genre ou d'un autre pour préparer leurs états financiers afin qu'ils puissent produire une déclaration de revenu. Quand nous leur avons demandé pourquoi, ils nous ont dit, dans l'ensemble, qu'ils le faisaient pour ne pas avoir à craindre l'intervention d'un vérificateur du gouvernement. En d'autres termes, le système fonctionnait de telle façon que, si les entrepreneurs remplissaient eux-mêmes leur déclaration de revenus et la faisaient signer par une personne qui n'était pas agréée, il y avait de fortes chances pour qu'un vérificateur gouvernemental vienne fourrer son nez dans leurs affaires. Pour se protéger, ils étaient prêts à charger un comptable agréé de remplir leur formulaire. Ce n'est qu'un petit exemple, mais il vaut la peine de s'en souvenir.

Le président: On a l'impression que ce règlement-là a été rédigé par des comptables.

Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant le comité ce soir. Votre contribution a certainement été intéressante et utile.

M. Gray: Je vous remercie, monsieur le président.

M. Whyte: Merci.

Le président: Notre témoin suivant nous vient de l'Organisation pour la coopération et le développement économique, communément appelée l'OCDE.

Monsieur Jacobs, je vous souhaite la bienvenue au sous-comité des finances qui étudie cette question de réglementation. Si je comprends bien, vous pourrez nous faire bénéficier de vos vastes connaissances sur l'invention de la roue dans tous les pays du monde, de sorte que j'ai hâte d'entendre ce que vous avez à nous dire sur l'ensemble du processus de réglementation.

Je vous souhaite la bienvenue au Canada, et j'espère qu'il ne fait pas trop froid pour vous.

[*Texte*]

Mr. Scott Jacobs (Administrator, Public Management Service, Organization for Economic Co-operation and Development): It is a bit cold, but I'm just getting ready for what's coming in Europe, I'm afraid.

I want to thank you, Mr. Chairman and hon. members, for inviting me to speak in front of you. It's a great honour to be here. I know it's been a long day for you. I was here early this morning when you started, and it's now 8 p.m. So I want to be brief and give an overview of some of the major issues that we see from the OECD countries and leave as much time as possible for questions and discussion.

Je vous prie, monsieur le président, d'excuser mon piètre français. Je crois que notre entretien sur la réforme et la gestion de la réglementation sera plus rapide et plus clair si je parle en anglais.

Henceforth, I will have to speak in English.

I am here this evening as a representative of the Public Management Service of the OECD, which we fondly call PUMA. PUMA works on behalf of the 24 countries of the OECD, which by and large are the world's industrialized democracies, to improve public sector efficiency and effectiveness. We monitor, we analyse, and we report on major public sector innovations that cross countries and we give countries a forum to exchange ideas and strategies.

Mr. Chairman, I'd like to leave with you a one-page description of PUMA and some of the major activities under way, which are quite broad.

• 2000

If I can sum up in one phrase what is going on in public sector management and reform around the OECD, I would call it a quiet revolution of efficiency. Countries all over the world are seeking cheaper ways of serving the various economic and social values of their citizenry in the face of growing resource constraints, and while traditional ways of governing work in some areas, in many, many areas innovation has to be the key to success in the 1990s.

So what that brings us to is an area of government management that has seen its own remarkable reform, which is regulation. One of the defining characteristics of life today, which hasn't escaped notice in Canada either, is pervasive regulation. Governments regulate on a scale and in detail that was completely unforeseen 50 years ago. In just a few decades governments have constructed what we call the regulatory state, which is based on a highly complex regulatory system through which governments attempt to manage to serve and to balance the various values its citizens require.

[*Traduction*]

M. Scott Jacobs (administrateur, Service de l'administration publique, Organisation pour la coopération et le développement économique): Il fait un peu froid, mais c'est juste un avant-goût de ce que je devrai subir en Europe, j'en ai bien peur.

Monsieur le président et vous, honorables membres du comité, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à vous adresser la parole. C'est un grand honneur pour moi d'être ici. Je sais que la journée a été longue pour vous. J'étais ici au début de la matinée, quand vous avez commencé, et il est maintenant 20 heures. Je vais donc être bref et vous donner un simple aperçu de certains des grands problèmes que nous avons constatés du point de vue des pays de l'OCDE, en réservant le plus de temps possible à vos questions et à la discussion.

I will beg you Mr. Chairman to forgive me for my lousy French. I think our discussion on regulation reform and management will be over faster if I speak English.

Je vais donc devoir vous parler en anglais.

Je suis ici ce soir en qualité de représentant du Service d'administration publique de l'OCDE, que nous appelons plaisamment PUMA. PUMA est au service des 24 pays de l'OCDE, c'est-à-dire, globalement, les pays démocratiques industrialisés du monde entier, afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité du secteur public. Nous faisons des contrôles, nous analysons et nous produisons des rapports sur les innovations importantes du secteur public qui transcendent les frontières, en plus de donner aux pays membres un endroit où échanger des idées et des stratégies.

Monsieur le président, je vais vous laisser cette page qui contient une description du PUMA et de certaines de nos principales activités actuelles, qui sont de grande envergure.

Pour résumer en une phrase l'évolution dans les pays de l'OCED en matière de réforme et de gestion du secteur public, je dirais qu'il s'agit d'une révolution tranquille dans le domaine de l'efficacité. Les pays du monde entier, confrontés à une pénurie grandissante des ressources, sont à la recherche de solutions moins coûteuses pour répondre aux besoins sociaux et économiques de leurs habitants, et même si les modes traditionnels de gouvernement fonctionnent dans certains secteurs, dans la plupart d'entre eux l'innovation sera la clef de la réussite dans les années 90.

Cela nous amène à parler d'un domaine de gestion gouvernementale qui a fait l'objet d'une remarquable réforme de la réglementation. Une des caractéristiques déterminantes de la vie d'aujourd'hui, et qui n'est d'ailleurs pas passée inaperçue au Canada, c'est la réglementation rampante. Les gouvernements réglementent à une échelle et à un degré des détails totalement imprévisibles il y a 50 ans. En quelques décennies seulement, les gouvernements ont élaboré ce que nous appelons l'État réglementaire, lequel repose sur un système réglementaire très complexe au moyen duquel les gouvernements s'efforcent de parvenir à satisfaire équitablement les diverses prestations sociales dont la population a besoin.

[*Text*]

There are many possible reasons at this time in our history, in the late 20th century, for the highly developed regulatory state to emerge in the industrial democrarcy. We may want to discuss those later, if you wish.

One of the key implications of the rise of the regulatory state is that government effectiveness, private sector performance, and, most importantly, quality of life for the more than 800 million citizens in the OECD area have become to a significant degree dependent on the processes and systems of regulation, the processes that develop, assess, manage, enforce, and adjudicate regulations. It is no surprise to you, whose government is asking many of the most important questions, that for this reason governments across the world are paying increasing attention to the role of regulation in causing problems and in solving problems.

Now there has been movement. In recent years the maturing of the regulatory state has seen two powerful trends in the use of regulation. The first trend is that governments are withdrawing from direct intervention in the economy. They are recognizing that direct regulation of economic activity today generally reduces economic well-being rather than increases it. There's a whole series of deregulatory actions on the economic sector going on across the OECD, although it is uneven across sectors and across countries.

At the same time, there has been a huge increase in what we call social regulation, which is regulation intended to grant very social protections. Health and safety, consumer protection, the environment, which is probably the largest of all today, workplace conditions, equal access, equal opportunity, and these kinds of regulations and policies, which are almost entirely regulatory in nature, have been on the upswing.

This move away from direct economic regulation and toward social regulation we think is quite positive. Social regulation, unlike most economic regulation, has the potential to provide quite large benefits to the citizenry in the OECD area if it is properly designed.

Now there's the key. The minister responsible for regulatory affairs in Canada spoke before you in May. He said that what were good regulatory practices in 1986 may not be good enough today, and that's absolutely right. It's not only true for regulation, but there's a growing recognition in OECD countries that governments are falling behind.

Governments are poorly adapted to the conditions of modern society and modern economics. Governments are often too slow, too unresponsive, too fragmented, too disorderly and so forth.

[*Translation*]

De nombreuses raisons expliquent l'émergence à ce moment de notre histoire, dans les dernières années du XXe siècle, d'un État réglementaire très sophistiqué dans les démocraties industrielles. Nous pourrons y revenir plus tard si vous le souhaitez.

Une des conséquences majeures de l'apparition de l'État réglementaire est que l'efficacité gouvernementale, le rendement du secteur privé, et, ce qui importe plus encore, la qualité de la vie des quelque 800 millions d'habitants des pays de l'OCED dépendent aujourd'hui largement des processus et des systèmes de réglementation, des processus qui élaborent, évaluent, gèrent, appliquent, et jugent les réglementations. Vous, dont le gouvernement pose un grand nombre des questions les plus importantes, devez savoir que c'est pour cette raison que les gouvernements du monde entier accordent une importance croissante au rôle de la réglementation dans l'origine comme dans la solution des problèmes.

Toutefois, les choses ont évolué. Au cours des dernières années, l'épanouissement d'un État réglementaire a vu l'émergence de deux grandes tendances dans l'utilisation de la réglementation. La première fait que les gouvernements se désengagent en matière d'intervention directe dans l'économie. Ils reconnaissent que la réglementation directe de l'activité économique aboutit, de nos jours, à une réduction plutôt qu'à une augmentation du bien-être économique. Une série complète de mesures visant la déréglementation du secteur de l'économie dans tous les pays de l'OCED sont en cours d'application, bien qu'ils varient d'un secteur et d'un pays à l'autre.

Parallèlement, on a constaté un développement considérable de ce que l'on appelle la réglementation sociale, laquelle est une réglementation dont l'objet est de fournir des protections sociales nettement ciblées. Les règlements et les politiques se rapportant à des domaines comme la santé et la sécurité, la protection du consommateur, l'environnement qui est sans doute le domaine le plus vaste actuellement, le milieu de travail, l'égalité d'accès, l'égalité des chances, qui sont quasi entièrement de nature réglementaire se sont multipliées.

Nous jugeons que cet abandon relatif d'une réglementation économique directe pour une réglementation sociale est très positif. Contrairement à la plupart des règlements d'ordre économique, la réglementation du secteur social recèle la possibilité, si elle est correctement conçue, de se solder pour les habitants des pays de l'OCED par des avantages assez considérables.

Il y a une clef. Le ministre canadien chargé de la réglementation, qui s'est adressé à vous en mai, a déclaré que les pratiques en matière de réglementation qui avaient cours en 1986 ne conviennent sans doute plus aujourd'hui, ce qui est tout à fait vrai. Il n'en va pas ainsi uniquement pour la réglementation, et l'on se rend compte de plus en plus dans les pays de l'OCED que les gouvernements sont à la traîne.

Les gouvernements ne se sont pas adaptés aux conditions de la société et des données économiques contemporaines. Ils sont souvent trop lents, trop insensibles, trop fragmentaires, trop désordonnés, et ainsi de suite.

[*Texte*]

So in essence, the kinds of reforms you are talking about and have been talking about for the months that you have been examining this issue, the kinds of reforms across the OECD area are structural adjustment, but structural adjustment of governments rather than of private sectors.

• 2005

I would like to mention two broad areas of agreement across OECD countries. Every country believes that regulation will continue to be one of the most powerful and indispensible tools of government. No country that I know of is satisfied with its regulatory system. You may be quite interested in the fact that these beliefs and the kinds of reforms we're talking about are going on regardless of the political spectrum represented in governments. These kinds of reforms are going on in liberal governments such as the socialist government in France and the social government of Sweden in the middle 1980s, even before the conservative government was elected last year; in moderate governments such as the Christian Democrats of Germany; and in conservative governments such as the Conservatives of the U.K. or the Liberal Democrats of Japan. So these kinds of concerns and questions and reforms are very pragmatic in nature; they are not ideologically based. There is really very little ideological pattern across the OECD.

I don't know if you have a copy of the graphics. If you do, I'd like to use them in the rest of the presentation as a way to organize our thoughts.

The first line is called "Concerns About Regulatory Systems". These concerns are not unfamiliar to you. I have certainly seen similar concerns expressed in some of the work of the Treasury Board Secretariat and of the Library of Parliament. I'd like to talk about two of them because I think they bear direct relevance to the issue of regulations and competitiveness.

The second point is that regulations often cost more than was expected, particularly in the aggregate, but has produced fewer benefits. The economic impacts of regulation on competitiveness are just now beginning to be understood.

A recent study in the United States last year found that the direct annual cost of federal regulation—not including state and local but only federal—from public utility to environmental regulation, the whole range, was over $500 billion a year, about 9% of GDP and about 26% of on-budget spending. Another study in the U.S. at the same time found that for many of these the benefits could not conceivably have matched the costs.

[*Traduction*]

Somme toute, les types de réforme dont vous parlez et dont il a été question au cours des mois où vous avez examiné le problème, l'équipe de réforme dont on parle dans tous les pays de l'OCED sont des ajustements structurels, mais des ajustements structurels des gouvernements plutôt que des secteurs privés.

Je mentionnerai deux grands domaines où il y a convergence des points de vue dans les pays de l'OCDE. Chacun des pays considère que la réglementation continuera d'être l'un des outils de gouvernement les plus puissants et les plus indispensables. À ma connaissance, aucun pays n'est satisfait de son système de réglementation. Vous serez sans doute bien aise d'apprendre que les opinions et les types de réformes dont nous parlons sont au centre des préoccupations des pays de l'OCDE, indépendamment de la couleur politique de leur gouvernement. Ces réformes sont mises en branle par des gouvernements libéraux, tels que le gouvernement socialiste en France et le gouvernement social démocrate de la Suède au milieu des années 80, donc avant l'élection du gouvernement conservateur l'année dernière, mais pas par des gouvernements dits modérés tels que les chrétiens démocrates en Allemagne, pas des gouvernements conservateurs tels que celui du Parti conservateur en Grande-Bretagne et celui du Parti libéral démocrate au Japon. Ces préoccupations, questions et réformes sont par nature très pragmatiques et n'ont pas de racines idéologiques. Donc, il n'existe pas véritablement d'uniformité idéologique dans les pays de l'OCDE.

J'ignore si l'on vous a remis un exemplaire des graphiques. Si vous en avez en votre possession, sachez que je vais les utiliser pour le reste de ma présentation comme outil d'organisation de nos reflexions.

À la première ligne on lit: «préoccupations relatives aux systèmes de réglementation». Ces préoccupations ne vous sont pas inconnues. J'ai bien sûr relevé les mêmes préoccupations dans des documents du Secrétartiat du Conseil du trésor et de la Bibliothèque du Parlement. Je voudrais vous parler de deux d'entres elles parce que je pense qu'elles ont une incidence directe sur la réglementation et la compétitivité.

Le deuxième point est que les réglementations coûtent souvent plus cher que prévu, particulièrement si on les considère globalement, mais engendrent moins d'avantages qu'on envisageait. Les incidences économiques de la réglementation sur la compétitivité commencent seulement à être comprises.

Une récente étude américaine publiée l'année dernière a conclu que le coût direct annuel des réglementations fédérales—strictement fédérales, donc à l'exclusion des réglementations des états et des administrations locales—concernant un éventail complet de règlements se rapportant des services publics à l'environnement, s'élevait à plus de 500 milliards de dollars par an, soit à peu près 9 p. 100 du PIB et environ 26 p. 100 de dépenses budgétaires. Une autre étude américaine contemporaine a révélé que dans le cas de beaucoup de ces règlements, les avantages n'auraient absolument pas pu correspondre aux coûts.

[*Text*]

The third point is along the same lines: that market distortions are more serious than expected. Indirect market distortions have proven to be extremely important in terms of delayed and slow economic growth.

The Cecchini report for the commission of the European Community, which was done in the middle 1980s, found that the single-market program, what we call EC '92, which consisted mostly of reducing regulatory barriers to the movement of goods within the 12 countries of the EC, would raise the EC's output by 2.5% to 6.5%, directly creating about 2 million new jobs.

These kinds of barriers clearly are appropriately the subject of much concern here in Canada with respect to interprovincial trade barriers. I have noted that the committee of ministers on internal trade reached an accord earlier this year to reach an internal free market in Canada by 1995. And that certainly is something we in the OECD welcome.

These two areas that I just talked about are extremely important today because world markets are opening, capital is moving around the world in the flick of an eyelash, international competitiveness is increasingly a concern and increasingly a component of quality of life. In Europe particularly there seems to be intractable unemployment, which is a huge concern. So governments today must be more careful about the burdens they place on their economies, that the limits are tighter and the decisions they make must be wiser.

I'd like to mention briefly the discussion in Munich earlier this year at the G-7 summit in which the consensus emerged that micro-economic policies must be the focus of government economic policy in the 1990s. Micro-economic policy obviously includes regulatory reform. The 1970s and 1980s were the era of macro-economic policy. Everyone thought they knew what we were doing on the macro side, but the last couple of years have shaken our confidence a little bit. Clearly the micro side has been neglected. It's extremely important now to ensure that the conditions for growth and the conditions for adaptation to international economic pressures are in place inside countries. That's what we mean by micro-economic reform.

• 2010

There are a lot of objectives and they're expressed very differently across countries. We think most of them can be grouped under three major categories. The first category is the one I just mentioned, which is economic reform and structural adjustment. Regulatory reform must be a part of adaptation to global economic conditions.

[*Translation*]

Le troisième point est dans le même ordre d'idées: que les distorsions du marché sont plus graves qu'anticipées. Les distorsions indirectes du marché se sont avérées beaucoup plus importantes que prévues, entraînant ainsi un retardement et un ralentissement de la croissance économique.

Le rapport Cecchini qui remonte au milieu des années 80 et qui était destiné à la Commission de la Communauté économique européenne a permis de constater que le programme du marché unique, que nous appelons CE '92 et qui consistait principalement à réduire les obstacles réglementaires au mouvement des marchandises dans les 12 pays de la CEE, se solderait par un accroissement de 2,5 p. 100 à 6,5 p. 100 de la production de la Communauté économique et créerait directement environ 2 millions de nouveaux emplois.

De tels obstacles sont évidemment l'objet de doléances légitimes ici au Canada pour ce qui a trait aux barrières commerciales interprovinciales. J'ai remarqué que le Comité des ministres sur le commerce intérieur s'est entendu plus tôt cette année pour réaliser d'ici à 1995 un marché libre à l'intérieur du Canada. Il s'agit bien sûr d'une initiative que nous accueillons favorablement à l'OCDE.

Les deux domaines dont je viens de parler sont extrêmement importants de nos jours car les marchés internationaux deviennent plus accessibles, les capitaux se déplacent d'un bout à l'autre du monde en un clin d'oeil, la compétitivité internationale devient de plus en plus préoccupante et un facteur grandissant de la qualité de la vie. En Europe en particulier, on semble faire face à un chômage insoluble, ce qui est bien sûr un problème de première grandeur. Ainsi les gouvernements doivent de nos jours se montrer plus attentifs au fardeau qu'ils imposent à leurs économies et au fait que les ressources sont plus limitées, afin de prendre des décisions plus réfléchies.

Je vais maintenant aborder brièvement la discussion qui s'est déroulée à Munich plus tôt cette année dans le cadre du Sommet du groupe dit G-7, où les intervenants sont parvenus au consensus que les politiques micro-économiques doivent être au centre de la politique économique des gouvernements dans les années 90, et il faut bien sûr inclure dans ces politiques la réforme de la réglementation. La politique macro-économique a fleuri pendant les années soixante-dix quatre-vingts. Chacun était convaincu de maîtriser les données macro-économiques, mais cette confiance a été quelque peu secouée au cours des deux dernières années. Il est évident que l'aspect micro-économique a été négligé. Il est extrêmement important aujourd'hui de s'assurer que les conditions de croissance et les conditions d'adaptation aux pressions économiques internationales sont en place à l'intérieur des différents pays. Et c'est ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de réformes micro-économiques.

Il existe de nombreux objectifs qui sont exprimés de façon très différente d'un pays à l'autre. Nous pensons que la plupart peuvent être regroupés dans trois grandes catégories. La première catégorie est celle dont je viens de parler, c'est-à-dire celle de la réforme économique et du rajustement structurel. La réforme de la règlementation doit faire partie de l'adaptation aux conditions économiques globales.

[*Texte*]

Second, there is a whole series of reforms that serve basic democratic values and the relationship between government and citizens. Accountability is a real concern. Public participation, one of the most successful reforms here in Canada since 1986 has been the construction of a systematic and organized process of public consultation. There may still be problems, but steps have been taken that are extremely important: transparency, decentralization, other aspects.

Finally, we couldn't be in a government without talking about government efficiency and budget savings. There is no faster way to bring an issue up to the top priority of governments than to talk about cost cutting. There is a lot of regulatory reform, streamlining, etc., which have to do with making government more efficient.

I'd now like to talk about some of the things that have been done, some of the concrete reforms that have been put into place to achieve a more orderly, more managed, more responsive regulatory process. There are many strategies of reform under way in the OECD countries. For example, you've seen an onslaught of strategies over the years, public consultation, regulatory analysis, accountability to ministers, central management agencies and so forth. There are others going on in other countries. I want to focus briefly on this central management agency because it seems to us that it's really the key to success for the other kinds of reforms.

In the 1980s at least 18 out of the 24 OECD countries launched or expanded programs of regulatory management and reform, which included some kind of central management function. These are genuinely new and unprecedented—they didn't exist before the 1980s, by and large—and they give governments the capacity to exercise new control over regulation.

What is new about these functions? Well, they're not unfamiliar to you because you can look at the Treasury Board Secretariat and what it's doing today and you can see exactly what I'm talking about. First of all, they're cross-cutting; they cut across the traditional programs, across the traditional boundaries, across the fragmented governments that have grown out of the expression of multiple values. They treat the regulatory system as an integrated body, as an integrated set of common problems, common issues, and they have a broad perspective. They see regulation as it affects the economy, as it affects society in its entirety. This of course is the only genuine way to view regulation, because the real world doesn't operate along the lines of a government program. The real world combines everything, and that is what these people do.

[*Traduction*]

Deuxièmement, il y a toute une série de réformes qui visent à satisfaire les valeurs démocratiques de base et les relations entre les gouvernements et les citoyens. L'obligation de rendre compte est un problème réel. La participation du public, l'une des réformes les plus réussies ici au Canada depuis 1986 a vu la construction d'un processus systématique et ordonné de consultation de la population. Il reste peut-être encore certains problèmes, mais certaines mesures extrêmement importantes ont été prises en matière de transparence, de décentralisation, ainsi que dans d'autres domaines.

Enfin, on ne peut pas appartenir à un gouvernement sans aborder la question de l'efficacité gouvernementale et celle des économies budgétaires. Le moyen le plus rapide pour qu'une question se retrouve en tête des priorités gouvernementales est de la présenter sous l'angle d'une réduction des coûts. Beaucoup de réformes règlementaires, de rationalisations, etc. visent à rendre le gouvernement plus efficace.

Je vais vous entretenir de certaines des choses qui ont été faites, de certaines réformes concrètes qui ont été mises en place pour parvenir à un processus de règlementation à la fois plus rationnel, mieux géré et plus sensible. Il existe de nombreuses stratégies de réforme dans les pays de l'OCDE. Par exemple, nous avons été témoins au cours des ans d'une prolifération de stratégies, consultations du public, analyses de la règlementation, responsabilités à l'égard des ministres, organismes de gestion centralisée, et ainsi de suite. Il y en a d'autres dans d'autres pays. Je voudrais dire deux mots sur l'organisme de gestion centralisée car cela me paraît être véritablement la clef de la réussite pour les autres types de réforme.

Dans les années quatre-vingts au moins 18 des 24 pays de l'OCDE ont lancé ou mis au point des programmes de gestion et de réforme de la règlementation, qui comprenaient sous une forme ou une autre des fonctions de gestion centralisée. Il s'agit de deux fonctions à la fois nouvelles et originales—on peut dire en gros qu'il n'en existait pas avant les années quatre-vingts—qui donnent au gouvernement la capacité d'exercer de nouveaux contrôles sur la règlementation.

Qu'y a-t-il de nouveau dans ces fonctions? En fait, elles ne vous sont pas totalement inconnues puisque le Secrétariat du Conseil du trésor constitue un exemple parfait de ce dont je parle. D'abord, ils prennent des raccourcis; ils court-circuitent les programmes traditionnels, les sphères de compétence traditionnelles, la fragmentation du gouvernement qui résulte de l'expression d'une multitude de valeurs. Ils traitent le système de règlementation comme une entité intégrée, comme un ensemble intégré de problèmes communs, de questions communes, ce qui leur permet d'avoir une perspective globable. Ils conçoivent la règlementation sous l'angle de ses incidences sur l'économie, et sur la société dans son ensemble. Il s'agit bien sûr de la seule manière sérieuse d'envisager la règlementation, parce que le monde réel ne fonctionne pas selon les lignes d'un programme gouvernemental. Dans la réalité tout se combine, et c'est exactement ce que ces gens-là font.

[*Text*]

The second major characteristic is that they're independent of regulators; they're generally linked instead to high-level policy bodies and increasingly to budget bodies, which I'll talk about in just a bit. They're not only changing regulations. By the way, most of them started because specific regulations were seen as ineffective or inefficient. But they've changed. Now they're not talking about changing individual regulations; they're talking about changing processes of regulating. They're talking about changing the way government makes decisions. This is quite important, because changing the regulatory system is more than simply changing words on a page; it means changing the way governments react to problems out in the real world. So that is the third major characteristic.

[*Translation*]

La deuxième grande caractéristique est que ces fonctions sont indépendantes des organismes de règlementation; ils sont généralement plutôt liés aux organes de politiques très élevées et de plus en plus aux instances budgétaires dont je vous dirai quelques mots. Ils ne se contentent pas de changer la règlementation; en fait la plupart d'entre eux ont vu le jour parce que des règlementations particulières étaient considérées inefficaces ou inefficientes, mais ils ont évolué. Ils ne parlent plus maintenant de changer des réglementations individuelles; ils parlent de changer les processus de réglementation. Ils parlent de changer la façon dont le gouvernement prend ses décisions. Cela est très important, car changer le système de réglementation est bien autre chose que de changer des mots sur une page; cela signifie changer la façon dont les gouvernements réagissent concrètement aux problèmes réels. Il s'agit donc de la troisième grande caractéristique.

• 2015

Who are these folks? Who are these new reformers? If you can turn to the next page you will see a pie chart. This pie chart shows the connections across the OECD, the institutional locations of these new management functions. The majority of OECD countries have placed these functions either at top-level policy agencies, such as cabinets, chancellories, etc., or in ministries with traditionally broad horizontal duties, such as finance, treasury, or justice. This is quite important, because this indicates a couple of things. It indicates the cross-cutting nature of what is going on. Work at these levels gives these regulatory managers the broad social perspective that I mentioned. It escapes narrow programatic interests and the blinders that are the causes of so much regulatory inefficiency. You can also see that relationships with these bodies give regulatory managers considerable influence and leverage, which they would not otherwise have. So there is a practical reason as well.

Qui sont ces gens? Qui sont ces réformateurs? En tournant la page vous verrez un graphique à secteurs qui indique les connections d'un bout à l'autre de l'OCDED, les endroits où ces nouvelles fonctions de direction sont implantées. La plupart des pays de l'OCDE ont situé ces fonctions soit dans des organismes d'administration centrale de haut niveau comme les cabinets, les chancelleries, etc., ou dans des ministères qui ont traditionnellement des responsabilités horizontales telles que les finances, la trésorerie ou la justice. Cela est très important car cela révèle plusieurs choses. On peut se rendre compte du type de court-circuitage à l'oeuvre. Le travail à ces niveaux hiérarchiques donne aux gestionnaires de la réglementation les larges perspectives sociales dont j'ai parlé. Cela permet d'échapper à une vision conditionnée par des intérêts étroits centrés sur les programmes et de se débarrasser des oeillères qui sont si souvent la cause de l'inefficacité de la réglementation. Vous pouvez en outre constater que les relations avec ces organes donnent aux gestionnaires de la réglementation une influence et un pouvoir considérables qui leur feraient autrement défaut. Il y a donc en plus une raison pratique pour que les choses soient ainsi.

These folks have a lot of different jobs. Let me just mention a few of them. In some countries they co-ordinate within the government; in others, they oversee the implementation of broad regulatory policies developed at the political level, such as by the cabinet here in Canada. They act as contact points for public input; they advise senior policy officials, such as the Privy Council Office; they provide legal advice; they promote economic deregulation; they work to simplify and reduce regulations; they review regulatory impact analyses; they identify problem areas; they set priorities; they provide technical assistance, and so forth and so forth.

Ces gens-là occupent des postes très différents. Permettez-moi de vous en mentionner quelques-uns. Dans certains pays ils coordonnent l'activité avec le gouvernement; dans d'autres, ils supervisent la mise en oeuvre de politiques de réglementation générale élaborée au niveau politique, par exemple au niveau du cabinet ici au Canada. Ils agissent comme contact pour le public; ils conseillent les hauts-fonctionnaires chargés de la politique, par exemple le bureau du conseil privé; ils leur fournissent des conseils juridiques; ils font la promotion de la déréglementation économique; ils collaborent à la simplification et à la réduction des règlements; ils examinent les analyses de l'incidence de la réglementation; ils constatent quels secteurs laissent à désirer; ils établissent des priorités; ils fournissent une assistance technique et ainsi de suite.

[*Texte*]

This chart gives you what we see as two of the key characteristics of successful regulatory management institutions; that is, they have broad perspectives, and secondly, they have relationships with powerful policy-making bodies.

There are other things that we may want to talk about afterwards. You can see that some countries use independent commissions. These are primarily countries that have very strong ministries and which have difficulty in implementing horizontal management and challenging functions from the centre of government. So rather than going that route they are using powerful independent commissions that report directly to the Prime Minister to stimulate and identify reforms.

The association with line ministries clearly is an indication that much regulatory reform has its roots in business complaints about regulation. So you see the connection with industry and commerce, etc.

The charts in front of you go through a couple of countries in more detail—Sweden and the United States. I do not actually want to talk about them here unless you are interested afterwards, but I want to mention briefly that both of these governments have attached these operations to budget offices. The Ministry of Finance in Sweden was just added last year. They saw that they had more opportunities to press forward with the Ministry of Finance attached. Of course, in the United States it has been in the Office of Management and Budget for about 12 years.

What I would like to do now is go directly to results, which is what we are all about anyway: how have these things improved the quality of life for people in OECD countries?

Let me begin by saying that every country that has begun a program of regulatory reform believes today that its results merit continuation, and in many countries expansion. Gains can be had. We might lose sight of that in the dark days when it looks as though what is going seems overwhelming what sometimes seems to be our feeble attempts to control this enormous governmental mechanism. But gains can be had. They have been had in every country that has attempted to reform regulation. They can be modest or they can be great, but they are there.

One of the most important gains is in the first bullet—better analysis of regulatory impacts. There is enormous interest in this issue, because frankly it lies at the core. Governments cannot really gain insight into how to regulate better unless they understand more about the effects and consequences of regulation. Therefore, you have all kinds of techniques such as cost-benefit analysis, cost-effectiveness analysis and risk assessment, which are being pressed into service around the OECD at various levels of government.

[*Traduction*]

Ce graphique vous montre ce que nous considérons comme étant deux des caractéristiques clés des bons organismes de gestion de la réglementation; c'est-à-dire premièrement qu'ils possèdent de vastes perspectives, et deuxièmement qu'ils entretiennent des relations avec des organes puissants de prise de décision.

On pourra plus tard aborder plusieurs autres questions; vous pouvez constater que certains pays ont recours à des commissions indépendantes. Il s'agit principalement de pays qui possèdent des ministères très puissants et qui ont des difficultés à mettre en place une gestion horizontale et des fonctions novatrices au centre du gouvernement. Aussi, plutôt que de procéder de la sorte ils recourent, pour stimuler et recenser les réformes, à de puissantes commissions indépendantes qui relèvent directement du Premier ministre.

Le rapport avec les ministères responsables est une indication qu'une telle réforme de la réglementation trouve ses racines dans les plaintes formulées par le milieu des affaires au sujet de la réglementation. On peut ainsi voir le lien avec l'industrie et le commerce, etc.

Le graphique que vous avez devant vous montre en plus grand détail le cas de deux pays—la Suède et les États-Unis. Je n'ai pas l'intention de m'étendre sur leurs cas ici, à moins que vous en manifestiez l'intérêt plus tard, mais je mentionnerai brièvement que ces deux gouvernements ont rattaché ces activités-là au Bureau du budget. Le ministère des Finances de Suède vient d'être ajouté l'année dernière. Ils ont constaté qu'ils auraient de meilleures possibilités de pression si le ministère des Finances était impliqué. Aux États-Unis, bien sûr, la fonction se trouve à l'Office of Management and Budget depuis environ 12 ans.

Je vais maintenant aller directement aux résultats, ce qui en fait est notre raison d'être: comment ces mesures ont-elles amélioré la qualité de la vie des populations des pays de l'OCDE?

Je dirai tout d'abord que chaque pays qui a entrepris un programme de réforme de sa réglementation considère aujourd'hui que les résultats méritent que ces programmes soient poursuivis, et dans le cas de plusieurs pays qu'ils soient même élargis. Il est possible d'en tirer profit. On peut perdre de vue que, en des temps plus sombres, nos faibles moyens ne nous permettraient pas de maîtriser le contrôle de l'énorme machine gouvernementale. Mais des progrès sont possibles. On en a constaté dans tous les pays qui ont voulu réformer leur réglementation. Ils sont parfois modestes, ils sont parfois importants, mais ils existent.

L'un des résultats les plus importants figure au premier point—meilleure analyse des incidences de la réglementation. Il existe un intérêt considérable pour cette question car pour parler franchement, elle est au centre du problème. Les gouvernements ne peuvent pas réellement parvenir à une plus grande perspicacité qui leur permettrait de mieux réglementer à moins de mieux comprendre les incidences et les conséquences de la réglementation. Par conséquent, on fait fortement appel dans les divers niveaux de gouvernements des pays de l'OECD à toute une gamme de techniques telles que les analyses coût-avantage, coût-efficacité et évaluation des risques.

[*Text*]

• 2020

This is mostly, by the way, coming from the top. It's the people at the top who are demanding more information, better information, more orderly presentation of information and information that can be compared across regulatory programs.

Parliaments in some countries are demanding more information, cabinets in other countries and ministers in still others. In fact, last year 18 of the OECD countries identified this issue for us as their top priority in terms of regulatory management.

Certainly it's a trend that we strongly support at the OECD and we have supported it for at least 20 years. Let me mention that one of the innovative techniques that could build on this trend to improve the accountability and cost-effectiveness of regulation is called "regulatory budgeting". You've heard something about that, I see. It's something the United States is looking at carefully. I understand that in Canada and other countries people have been examining whether it makes any sense. We can talk about that later. I have a paper with me on the subject that I want to leave with you.

The nice thing about regulatory budgeting is that it brings the key concept of resource limits into the regulatory process, where it's been missing.

The simplification of elimination of regulations here is probably the most common single output, and that's because it's easy. A lot of regulations have simply sprung up over the years that obviously are not working well. It's quite easy to focus in on those and change them. This can be a win-win situation.

The simplification of administrative processes can save the government money, while producing the same results, and save private sector money. This has occurred in many countries. There's the simplification of tax forms and processes and one-stop shops for business licences, which are very important for small businesses in particular.

I understand that there is some examination here of your drug approval process and how that can be shortened. Those kinds of things are going on around the OECD and in hundreds and hundreds of areas. It's quite important.

Let me drop down to the removal of barriers of trade in competition. I've already mentioned that this is very important. Clearly, in Canada you are concerned about it. This must be given more attention. As in so much of what we are talking about, it's not a one-off situation.

[*Translation*]

Cette tendance, soit dit en passant, trouve souvent son origine au sommet de la hiérarchie. Ce sont les dirigeants qui demandent plus de renseignements de meilleures informations, une meilleure organisation de l'information et une information qui peut servir pour comparer les programmes de réglementation.

Dans certains pays, ce sont les parlements qui exigent plus d'informations, dans d'autres les cabinets et dans d'autres encore les ministères. En fait, l'année dernière 18 des pays de l'OCDE nous ont fait savoir qu'ils considéraient ce problème comme leur première priorité en termes de gestion de la réglementation.

Il s'agit certainement d'une évolution que nous appuyons fortement à l'OCDE, et nous l'encourageons depuis au moins 20 ans. Je vais vous mentionner l'une des techniques novatrices qui pourrait s'appuyer sur cette évolution vers une amélioration de la responsabilisation et de l'efficacité économique de la réglementation, à savoir la «budgétisation réglementaire». Je constate que vous en avez déjà entendu parler. Les États-Unis envisagent la question très attentivement. Si je comprends bien, au Canada et dans plusieurs autres pays on a cherché à voir si le concept revêtait un certain intérêt. Nous pourrons en discuter plus tard. J'ai apporté avec moi un document sur la question que je vous remettrai.

Ce qui est intéressant dans la budgétisation réglementaire, c'est qu'elle prend en compte le concept clé des ressources limitées dans le processus de réglementation, dont il avait été absent jusqu'à présent.

La simplification de l'élimination de la réglementation est probablement dans ce cas la conséquence la plus commune, parce que cela est facile. Un grand nombre des règlements qui ont vu le jour au cours des ans ne donnent bien évidemment pas les résultats escomptés. Il est relativement facile de se concentrer sur ces règlements et de les changer. C'est là un petit jeu où l'on ne perd jamais.

La simplification des processus adminisstratifs peut faire économiser de l'argent au gouvernement tout en aboutissant aux mêmes résultats en économisant de l'argent du secteur privé. Ce fut le cas dans de nombreux pays. Il y a la simplification des formules et des procédures de déclaration des revenus, et une seule et même adresse pour les permis d'exploitation d'un commerce, chose très importante, surtout pour les petites entreprises.

Il paraît que l'on procède ici à un examen du processus d'approbation des médicaments, et que l'on envisage les moyens de le raccourcir. Or, de telles initiatives se produisent dans tous les pays de l'OCDE et dans des centaines et des centaines de domaines. C'est donc très important.

Arrêtons-nous un peu plus bas dans le graphique à l'élimination des barrières commerciales. J'ai déjà mentionné que cela était important et vous êtes évidemment, au Canada, préoccupés par cette question. Et elle doit recevoir l'attention qu'elle mérite. Comme dans le cas d'un grand nombre des questions que nous abordons, il ne s'agit pas d'une situation à caractère unique.

[*Texte*]

For every barrier to trade you eliminate this year, if you are not attentive, another one will come into being next year. There is always pressure to put into place barriers to trade and protection which is, for me, due to laudable reasons. However, one must recognize that there are costs to those and there are particularly large costs when there are hundreds and hundreds of them.

This is something the OECD has expressed concern about for all OECD countries. I would urge you to give real attention to putting into place an oversight mechanism which concentrates on this issue to be sure that the hard-won progress that you are making now will not be eroded over the years when that attention is shifted elsewhere.

Finally, more reliance on alternatives to regulation is an area in which we need to do more work. Countries are very interested in this. There has been a lot going on for the past five or six years particularly, but we don't know enough about what has worked. We don't know enough about administrative constraints on these things and we don't know enough about distributed consequences.

Frankly, we need to do more work here, but I will say that the evidence that we have—particularly for economic instruments—is quite exciting. It shows that, if used correctly, many alternatives to regulation can be more effective and reduce the cost of achieving what you want to achieve.

Here I am talking particularly about, as I said, economic instruments, the use of tax incentives, information disclosure—which is one of the most powerful alternatives to direct regulation of this decade—and voluntary standards, which I probably have the most concerns about, but which probably should be looked at in more detail.

• 2025

What I'd like to do is just skip over the next one, obstacles to regulatory reform, but I want to draw your attention as legislators to the fact that the most commonly cited obstacle is lack of sustained political support around the OECD. Whether that's true in Canada or not I don't know, but I certainly hear it from many countries and regulatory reformers.

The last one, lack of resources, is clearly a common problem. In most countries these new regulatory management functions have two or three people. Some have five or six. The largest one is in the United States, which has about 35 regulatory analysts full-time. These are certainly not very large shops compared to the extent of the problem.

[*Traduction*]

Si vous n'êtes pas attentifs, chaque obstacle au commerce que vous éliminerez cette année resurgira l'année suivante sous une autre forme. Il existe toujours des pressions en faveur de la mise en place d'obstacles au commerce et de barrières protectionnistes qui s'expliquent, selon moi, par des raisons louables. Toutefois, on doit reconnaître que ces obstacles coûtent cher et que leur coût est particulièrement important lorsqu'il y en a des centaines et des centaines.

L'OCDE a exprimé ses préoccupations sur la question dans tous les pays qui en sont membres. Je vous encourage à accorder une attention particulière à la mise en place d'un mécanisme de supervision qui concentrerait son activité sur cette question afin que les progrès qui sont réalisés au prix de grandes difficultés ne seront pas effacés dans quelques années lorsque l'attention se portera sur d'autres secteurs.

Enfin, il est nécessaire de faire en sorte que l'on accorde plus d'attention aux solutions qui ne font pas appel à la réglementation. Les pays de l'OCED se montrent généralement très intéressés et l'on a beaucoup évolué au cours des cinq ou dix dernières années en particulier; toutefois nous n'en savons pas encore assez sur les formules qui ont bien fonctionné. Nous ne savons pas assez de choses sur les contraintes administratives et nous n'en savons pas assez non plus sur les conséquences secondaires.

Bien franchement, nous avons encore beaucoup à faire dans ce domaine, mais on peut dire que les témoignages dont nous disposons—particulièrement pour ce qui a trait aux instruments économiques—sont assez prometteurs. On constate que si elles sont appliquées correctement, les formules de remplacement de la réglementation peuvent s'avérer plus efficaces, tout en réduisant le coût de la réalisation des objectifs poursuivis.

Je fais allusion ici en particulier, je le répète, à vos instruments économiques ainsi qu'aux incitatifs fiscaux, à la communication de l'information—l'une des plus efficaces solutions de rechange à la réglementation directe au cours de la décennie—et aux normes volontaires, lesquelles sont à la source de mes principales préoccupations, et que l'on devrait probablement examiner en plus grand détail.

Je voudrais maintenant brièvement aborder le sujet suivant, les obstacles à la réforme de la réglementation, mais je tiens à attirer votre attention en tant que législateur sur le fait que l'obstacle le plus communément cité dans les milieux de l'OCDE, c'est l'absence d'appui politique continu. Qu'il en soit ou non ainsi au Canada je ne puis dire, mais je l'entends souvent de la bouche des réformateurs de la réglementation dans de nombreux pays.

Le dernier sujet, la pénurie des ressources, est bien évidemment un problème général. Dans la plupart des pays, ces nouvelles fonctions de gestion de la réglementation disposent de deux ou trois personnes. Certaines en ont cinq ou six. Le groupe le plus important se trouve aux États-Unis, qui compte environ 35 analystes de la réglementation, employés à plein temps. Il ne s'agit certainement pas de modules très importants par comparaison aux dimensions des problèmes.

[*Text*]

Finally, lessons learned: these are really self-evident in most cases. I want to mention that we are here tonight in part because Canada long ago realized that the second one is true: that regulatory reform isn't something you do for its own sake. Regulatory reform only makes sense in the context of a government priority, like competitiveness, like openness, as the Canadian government expressed was a top priority in 1986. So it can't stand alone; it must be integrated.

The next bullet point gets to what I was talking about earlier, that we can't see regulatory reform as simply changing the words that are now in the regulatory system. Changing requirements that exist today certainly is important, it has to be part of it, but more important is changing processes so that the government itself works better, to prevent problems like these from creeping up.

The words of your minister responsible for regulatory affairs are very true. Governments have less room for mistakes today than they did twenty years ago. Governments must work better, they must work wiser. They must put into place processes that detect problems earlier so that they can make adjustments. These are the kinds of issues that come up, and this is a lesson countries around the OECD are learning.

Finally, oversight of reform should be independent and horizontal, the last two points—extremely important. Regulatory reform, and this is really my concluding point, is here to stay. It has become institutionalized as a normal part of government management. It's not something a government can finish tomorrow, any more than they can finish budgeting tomorrow after they finish next year's budget. Just like budgeting is an ongoing process of control, of discipline, of making sure that political priorities are translated into actual programs, regulatory management has the same logic.

My concluding point is that this is something we are going to live with for a long time. We're not going to get it right tomorrow. We're not going to get it right in ten years. What we're looking for is a process of slow change, slow improvement. If you can achieve that, I can assure you that you will be at the forefront of the 24 OECD countries.

Thank you very much, and I'd be happy to take any questions.

The Chairman: Thank you. I appreciate your appearing before the committee and bringing us some insights of other attempts in other jurisdictions to deal with this problem. I participated at the Rochester Institute in one of their conferences with Professor Hopkins, who I guess is one of the renowned experts in the United States on regulation. Certainly his comments there and his appearance before us suggest that there is still somebody out there trying to invent

[*Translation*]

Pour terminer, quelles leçons avons-nous apprises: elles sont en fait assez évidentes dans la plupart des cas. Je rappellerai que nous sommes réunis ici ce soir en partie parce que le Canada a constaté il y a longtemps déjà que le deuxième sujet est vrai: que la réforme de la réglementation n'est pas une fin en soi. La réforme de la réglementation n'a de sens que dans le contexte d'une priorité gouvernementale, par exemple, la compétitivité, l'ouverture, qui était selon le gouvernement canadien sa première priorité en 1986. La réforme de la réglementation n'est donc pas une chose qui peut se justifier en elle-même, elle doit être intégrée.

Le point suivant sur le document renvoie à ce dont j'ai parlé précédemment, à savoir que l'on ne peut envisager une réforme de la réglementation comme une simple modification des libellés du système réglementaire en place. Il est certainement important de changer les besoins actuels, cela doit être pris en compte, mais il est plus important de changer les processus de manière à ce que le gouvernement lui-même fonctionne mieux, afin d'empêcher que des problèmes de ce genre fassent surface.

Les paroles de votre ministre chargé de la réglementation sont très justes. Il y a moins de place aujourd'hui pour les erreurs des gouvernements que ce n'était le cas il y a 20 ans. Les gouvernements doivent mieux fonctionner, et être plus éclairés. Ils doivent mettre en place des processus qui identifient les problèmes plus rapidement de manière à pouvoir procéder aux rajustements. Ce sont là des problèmes auxquels il faut faire face et cette leçon est en train d'être apprise par les pays de l'OCDE.

Enfin, la supervision des réformes doit être indépendante et horizontale, les deux derniers points qui sont extrêmement importants. La réforme de la réglementation, et je conclurai là-dessus, n'est pas une chose qui disparaîtra. Elle fait maintenant partie intégrante d'une gestion gouvernementale normale. Il ne s'agit pas de quelque chose qu'un gouvernement pourra terminer demain, pas plus qu'il lui est possible de classer leur budgétisation une fois que l'année budgétaire est terminée. Tout comme la budgétisation est un processus permanent de contrôle, de discipline, de vérification que les priorités politiques sont traduites en programmes concrets, la gestion de la réglementation a une logique semblable.

Ma conclusion est que la réforme de la réglementation est une chose avec laquelle nous devrons vivre pendant longtemps. On ne réussira pas dès demain. On ne réussira pas en dix ans. Ce que nous cherchons à mettre en place, c'est un processus d'évolution lente, d'amélioration graduelle. Si vous y parvenez, je puis vous assurer que vous serez parmi les tout premiers des 24 pays de l'OCDE.

Je vous remercie, et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Merci. Je suis bien content que vous ayez pu témoigner devant le comité et partager avec nous certaines de vos connaissance sur les tentatives qui ont été faites dans d'autres états pour régler ce problème. J'ai pris part à l'une des conférences du Rochester Institute avec le professeur Hopkins, qui est je crois l'un des experts les plus réputés des États-Unis en matière de réglementation. Ses commentaires et son témoignage devant le comité attestent

[*Texte*]

the wheel, that they haven't found the perfect process for this. I sense from your comments that it applies throughout the entire OECD, that everybody is trying to invent that perfect wheel and haven't quite found it yet.

You made comment about a separate agency. I'm not sure I understood it fully. Are you suggesting that what appears to be happening is that the agency that in fact creates the regulation is not necessarily the Department of Environment or the Department of Health or the Department of Transport, it's some other group who if Transport says we need a new regulation because of X, this group would then take that challenge on, use the expertise of Transport but use their own expertise in arriving at what the regulation should be or whether or not in fact the issue warrants a regulation?

• 2030

Mr. Jacobs: I find that an interesting idea, although it wasn't my idea. When I was talking about an independent agency, I meant an independent management agency in much the same sense that you have independent oversight functions for budgeting, for personnel, for procurement or whatever. It is the same logic. But it certainly would be inappropriate and probably impossible to have another agency substantively take over the regulatory functions, and you wouldn't want that. You would have the same problems all over again.

I am speaking about a challenge function, about someone who can identify problems and, if there are problems, make sure they are brought to the level of attention they deserve. So in that sense it is simply another central management function like the host of those that already exist.

The Chairman: As I understand the central management function, it is that management function that would go through the process of creating the regulation, or would they simply be charged with the responsibility of hearing appeals to it or making sure enforcement of it is in fact done correctly?

Mr. Jacobs: Let's take for an example the Treasury Board Secretariat. The Treasury Board Secretariat plays a number of functions. It is communicating, educating, disseminating information on the one hand; on the other hand, it is directly advising the committee, the cabinet, the Privy Council Office, etc. Now, as I understand it, it does not have a gate-keeping function. Its only function is to channel information to be an independent assessment. But gate-keeping functions are possible.

In the United States, for example, the central management office reads every regulation put out by the government, and the President has instructed agencies not to go forward until OMB concludes that it is consistent with his policies, which means that there is a sustained negotiation and consultation between OMB and the agencies.

[*Traduction*]

sans le moindre doute qu'il y a encore quelqu'un quelque part qui tente d'inventer la roue, et que l'on n'a pas encore trouvé la solution pour y parvenir. Je conclus de vos commentaires que cela s'applique à tous les pays de l'OCDE, et que tout le monde voudrait bien inventer cette roue parfaite mais que personne n'y est encore réellement parvenu.

Vous avez mentionné un organisme séparé et je ne suis pas sûr de vous avoir bien compris. Voulez-vous dire par là qu'il semblerait que l'organisme qui enfreindrait la réglementation n'est pas nécessairement le ministère de l'Environnement ou le ministère de la Santé ou le ministère des Transports, mais un autre organisme qui, si le ministère des Transports par exemple déclarait avoir besoin d'une nouvelle réglementation pour telle ou telle raison, l'organisme en question va le défier, en faisant appel au savoir-faire du ministère des Transports mais en se servant de sa propre expertise pour décider ce que la réglementation devrait être, ou décider en fait si oui ou non le problème justifie une réglementation?

M. Jacobs: Ce n'était pas mon idée, mais je la trouve intéressante. Par organisme indépendant, je voulais dire un organisme de gestion indépendant en ce sens qu'il aurait des fonctions de supervision indépendantes sur les questions de budget, de personnel, d'approvisionnement, etc. La logique est la même. Toutefois, il serait bien évidemment mal venu et probablement impossible d'instituer un autre organisme reprenant essentiellement les mêmes fonctions de réglementation, ce qui ne serait certainement pas une bonne idée. On retomberait constamment sur les mêmes problèmes.

Je parle d'un organisme qui aurait pour fonction de réagir, qui serait en mesure de déceler les problèmes et, en cas de difficultés, qui ferait en sorte qu'on puisse les examiner au niveau voulu. En ce sens, il n'y aurait donc qu'une autre fonction de gestion centralisée, comme toutes celles qui existent déjà à l'heure actuelle.

Le président: Si je comprends bien, la fonction de gestion centralisée serait celle qui aurait la charge de la procédure d'élaboration des règlements, ou est-ce qu'elle serait simplement chargée d'entendre les appels portés contre la réglementation ou de s'assurer que l'application se fait dans de bonnes conditions?

M. Jacobs: Prenons par exemple le secrétariat du Conseil du Trésor. Le secrétariat exécute un certain nombre de fonctions. Il se charge d'une part de communiquer, d'éduquer et de diffuser l'information et, d'autre part, il conseille directement le Comité, le Cabinet, le Bureau du Conseil privé, etc. Toutefois, si je ne me trompe, il ne joue aucun rôle de tri. Sa seule fonction est de transmettre l'information pour effectuer une évaluation indépendante. Un rôle de tri est toutefois possible.

Aux États-Unis, par exemple, les gens du bureau de gestion centralisé ont connaissance de tous les règlements édictés par le gouvernement et le président a prescrit aux différents organismes d'attendre pour les mettre en oeuvre que l'OMB ait conclu qu'ils étaient conformes à ses politiques, ce qui suppose des consultations et des négociations régulières entre l'OMB et les organismes gouvernementaux.

[*Text*]

In other countries the role is much more diffused. In Sweden, for example, the group that provides analytical expertise is the traditional auditing organization in government. The group that provides policy oversight is made up of a group of the highest-ranking career lawyers, under-secretaries for legal affairs from various ministries, who come together to report and assess progress.

So I don't know that we have a model for exactly what function these people should play, but at a minimum they should be in a position to assess progress, to report back to the people who set those policies, usually the cabinet. So it is a watch-dog agency at minimum. At maximum it could have an actual role to play in the process of regulatory development, as it does in the United States.

The Chairman: Finally, we have heard from a number of witnesses that, yes, they had their problems with regulations, but more, they had their problems with the variable enforcement of regulations across Canada. Within the same department in different areas of Canada you could have different enforcement of the same regulation, or where you have provincial bodies empowered to enforce federal regulation they are using different methods of enforcement.

You referenced the European Community, and I'm not sure I wouldn't compare them with the problem we have. You obviously have 10 or 12 countries that have agreed on a common regulation, but do they have the same problem of a common enforcement standard so that, depending on whether it is an Italian enforcer or a French enforcer or an English enforcer, you get a different interpretation of a regulation?

• 2035

Mr. Jacobs: Yes, as I understand it, they have the same problem, and in some ways it's even more complicated than that, because the EC commission has two instruments at its disposal. One is a regulation which is directly effective, meaning it doesn't have to be implemented by national governments at all. These are things like equal rights for women, for example. But that's a very small part of what the EC commission and council do. The largest part is called directives. Directives issued by the council of the European Community are instructions to national governments to take whatever steps are necessary to implement this, to make sure that this goal is carried out through national law.

Consequently, you have not only different countries enforcing regulations, you have very different instruments being enforced. In one country a directive may be put into place by law, in another country it may be put into place by a guideline, and in another country by a subordinate regulation. So you have not only different enforcers but you have different instruments, which read differently. Now the EC commission itself checks these to be sure that by and large

[*Translation*]

Dans d'autres pays, ce rôle est bien plus diffus. En Suède, par exemple, l'organe qui possède les compétences d'analyse est l'organisme chargé traditionnellement de vérifier les comptes du gouvernement. L'organe qui supervise l'élaboration des politiques comprend en son sein un groupe d'éminents juristes, les sous-secrétaires aux questions juridiques des différents ministères, qui se chargent ensemble de rapporter et d'évaluer les progrès.

Je ne sais donc pas si nous avons vraiment un modèle des fonctions que devraient exercer tous ces gens, mais il faudrait qu'ils soient tout au moins en mesure d'évaluer les progrès et d'en rendre compte aux responsables de l'élaboration de ces politiques, généralement les membres du Cabinet. Il faudrait donc que ce soit tout au moins un organisme de surveillance, mais il jouerait toutefois un rôle effectif dans l'élaboration des règlements, comme cela se fait aux États-Unis.

Le président: Enfin, j'ai entendu un certains témoins dire que les règlements créent effectivement des difficultés mais qu'en plus le problème venait des différences d'application de la réglementation suivant les régions du Canada. Un même ministère va parfois appliquer différemment le même règlement selon les régions du Canada, mais les méthodes d'application pourront aussi être différentes lorsque des organismes provinciaux sont habilités à mettre en oeuvre la réglementation fédérale.

Vous avez évoqué la communauté européenne et je ne suis pas certain qu'elle n'ait pas les mêmes problèmes que nous. Il y a là évidemment 10 ou 12 pays qui vont s'entendre sur une réglementation commune, mais n'auront-ils pas le même problème pour faire appliquer des normes communes afin que les règlements soient interprétés de la même manière par l'administrateur italien, l'administrateur français ou l'administrateur anglais?

M. Jacobs: Oui, si je comprends bien, ils ont le même problème et, à certains égards, c'est encore plus compliqué que cela, étant donné que la commission de la CÉE a deux instruments à sa disposition. Le premier, c'est une réglementation qui prend effet directement, en ce sens qu'elle n'a même pas à être mise en application par les gouvernements nationaux. C'est le cas, par exemple, de l'égalité des droits en faveur des femmes. Toutefois, ce n'est là qu'une faible partie de ce que font la commission et le conseil. La majeure partie du travail se fait sous la forme de directives. Les directives émises par le Conseil de la communauté européenne sont des instructions données aux gouvernements nationaux de faire le nécessaire pour mettre en application telle ou telle mesure, pour s'assurer que tel ou tel objectif est mis en oeuvre par l'entremise de la législation nationale.

En conséquence, il y a là non seulement une application du règlement par des pays différents mais en outre les textes mis en application sont eux aussi différents. Dans certains pays, l'application de la directive pourra se faire par voie législative, dans d'autres par l'élaboration d'une ligne directrice et dans d'autres encore par un règlement d'application. Il y a donc non seulement des administrateurs différents, mais aussi des textes différents qui sont interprétés

[*Texte*]

they reach the desired goal, but you do have differences. We don't know yet because many of the provisions of the single-market program have not yet become effective. The commission is to finish its work by the end of this year, but the actual implementation by states is going to take place over the next ten years. So the problem, if there is one, will emerge. But initial signs are that it could be problem, yes.

Mrs. Marleau: When you talked about an independent body, you meant something like an audit, almost like an internal audit team who would check on the regulations and their effectiveness.

Mr. Jacobs: It could have the same function, yes.

Mrs. Marleau: This is the kind of thing you meant.

Mr. Jacobs: That's right.

Mrs. Marleau: This is what I was getting out of it. Now, you talked about regulatory budgets. Is there any country that you know of that has such a budget, and how does it work?

Mr. Jacobs: No, there is no country now that has a budget, but there was once no country that had a fiscal budget either, so I'm not sure that in itself is an indication of how wise the idea is. There are certainly problems in going forward with it. There are practical problems and some conceptual problems.

Now, what I'd like to do is... We are about to publish a paper. It's in printing right now at the OECD, but I've taken the liberty of bringing you an English version of that paper on regulatory budgeting. It's written by John Morrall, an economist in the United States who works for OMB, and it describes what the United States has done on the budget.

Now, the concept of the budget has been used. The example that Dr. Morrall gives in this paper I think is a good one. When the United States was coming up with the Clean Air Act in 1990, which was the single largest revision in 20 years of its clean air regulations and statutes, they agreed informally—meaning the relevant members of Congress and the administration—to put a limit on the regulatory costs of that statute. There are very few on budgetary costs, it's mostly regulatory costs. They agreed on $20 billion, I believe, a year in annual costs, which is a pricey item, and they negotiated within the limits.

The original bill apparently went far beyond it, so then they put in priorities: what's more important, what's less important? And then, what is quite interesting is that they began to look at alternatives: how can we achieve this at a lower cost so we don't have to drop anything else? And it forced the negotiators to begin looking much more carefully at alternatives and more cost-effective ways of getting the job done and setting priorities, which is important in itself. They

[*Traduction*]

différemment. La Commission de la CÉE fait bien sûr des vérifications pour s'assurer que de manière générale l'objectif est bien atteint, mais il y a effectivement des différences. Nous n'en avons pas encore conscience parce que nombre des dispositions du programme du marché unique ne sont pas encore entrées en vigueur. La Commission doit finir ses travaux à la fin de l'année, mais l'application effective par les états s'échelonnera sur les 10 prochaines années. Le problème, s'il y en a un, apparaîtra donc à ce moment-là. Les premiers indices révèlent toutefois qu'il pourrait bien y avoir un problème.

Mme Marleau: Lorsque vous nous avez parlé d'un organe indépendant, vous entendiez par là un groupe de vérification comptable, quelque chose qui s'apparenterait à une équipe de vérification interne chargée de contrôler la réglementation et d'en vérifier l'efficacité.

M. Jacobs: Il pourrait avoir cette fonction, oui.

Mme Marleau: C'est donc bien ce que vous aviez à l'esprit?

M. Jacobs: C'est exact.

Mme Marleau: C'est ce que j'avais cru comprendre. Vous nous parlez aussi des budgets de réglementation. Connaissez-vous des pays qui aient un tel budget et pouvez-vous nous dire en quoi cela consiste?

M. Jacobs: Non, il n'y a pas de pays à l'heure actuelle qui ait un tel budget, mais il fut un temps où il n'y avait pas non plus de pays qui avait un budget financier, de sorte que je ne suis par sûr que ce soit là enfin le signe que l'idée est bonne. Une telle mise en application pose des problèmes. Il y a des problèmes pratiques, mais aussi certains problèmes théoriques.

Ce que je voudrais vous présenter maintenant... Nous sommes sur le point de publier une étude. Cette étude à propos des budgets de réglementation est en impression à l'heure actuelle à l'OCDE, mais je me suis permis de vous en apporter une copie en anglais. Elle a été rédigée par John Morrall, un économiste américain qui travaille à l'OMB, et on y décrit ce qui a été fait aux États-Unis sur des budgets de ce type.

Le principe d'un tel budget a déjà été mis en oeuvre. Le docteur Morrall en donne à mon avis un bon exemple dans son étude. Lorsque les États-Unis ont adopté la Loi de 1990 sur la dépollution de l'atmosphère, qui était une refonte complète des lois et des règlements adoptés depuis 20 ans par ce pays en matière de dépollution de l'atmosphère, les responsables—j'entends par là les membres du Congrès et de l'administration chargés de ces questions—ont convenu officieusement de plafonner le coût des règlements d'application de cette loi. Les coûts budgétaires de cette loi sont très modestes, c'est essentiellement le réglementation qui coûte cher. Ils ont convenu, je crois, de plafonner le coût annuel à 20 milliards de dollars par an, ce qui est élevé, et ils ont négocié compte tenu de ces limites.

Les coûts du projet de loi adopté à l'origine ont apparemment largement dépassé ce plafond et ils en sont donc venus à se fixer les priorités: Qu'est-ce qui est important, qu'est-ce qui l'est moins? Ensuite, et c'est très intéressant, ils se sont mis à envisager des solutions de rechange: Comment atteindre tel ou tel objectif à moindre coût de façon à pouvoir conserver les autres? Les négociateurs ont été ainsi obligés d'examiner de plus près les

[*Text*]

came out with an act that probably exceeded the $20 billion by a few billion, but the thinking that went into the act was greatly enhanced by the conscious decision to set a budget constraint on what they were doing. To me, this is the conceptual appeal of the regulatory budget.

Mrs. Marleau: We do impact assessments, and as such we have some idea. . .some of them better than others in terms of costs of regulations. What you are saying is that you would take it one step beyond that: you would do this impact analysis, get a certain cost, and then try to work at bringing the cost down. This is the kind of thing you are saying.

• 2040

Mr. Jacobs: Yes. For example, one thing you could think about doing is that when Parliament enacts a new bill and suppose it's a bill on pesticides, which will involve mostly regulatory costs—some pesticides will be banned, some pesticides will be limited, and other pesticides will have certain requirements placed on them for handling, control and disposal, etc.—the Parliament may decide to say they will permit the regulatory agencies or the government to impose regulatory costs of up to $1 billion under this act: once that point is reached, we would like you to come back and if you need more regulatory authority to carry out the requirements of the act then ask us to take another look at the act; we will see what you have done and if necessary we will amend the act to give you more.

That does two things. It puts you in the driver's seat, because you make sure that periodically the agencies are coming back to you. You get a chance to look at what they have done and what they are proposing to do explicitly. The second thing it does is put much more incentive on these agencies to develop the cost analyses and impacts. I will say that the incentive for gain in the analysis clearly is high. If you undercount the costs, you can do more. That is why public consultation and the independent oversight group that we talked about are so important. They will be more important in the process of regulatory budgeting.

That is just one idea. There are many, many ways the concept could be applied in the process of regulating.

Mrs. Marleau: Thank you.

Mr. Stupich: I would like to go back for a minute to the previous presenters. Describe the situation where something manufactured in one country and which warrants a seal of approval goes into the second country and has to go through

[*Translation*]

différentes solutions en présence et les façons les plus rentables d'obtenir le résultat souhaité et de fixer les priorités, ce qui est important en soi. Ils ont finalement adopté une loi qui a probablement dépassé de quelques milliards de dollars la limite de 20 milliards qui avait été fixée, mais le caractère novateur de la loi a été considérablement renforcé par la décision prise en toute connaissance de cause de fixer une limite budgétaire en ce qui concerne cette entreprise. Je considère que c'est là l'intérêt, sur le plan théorique, d'un budget lié à la réglementation.

Mme Marleau: Nous étudions les incidences probables et à ce titre nous avons une certaine idée. . . plus précise dans certains cas que dans d'autres du coût de la réglementation. Vous nous dites donc qu'il faudrait pousser la chose un peu plus loin: faire cette analyse de l'incidence, arriver à un certain coût et s'efforcer alors de rabaisser ce coût. C'est bien là ce que vous nous dites, alors?

M. Jacobs: Oui. On pourrait penser par exemple que lorsque le Parlement adopte un nouveau projet de loi, mettons un projet de loi sur les pesticides, qui implique surtout des coûts liés à la réglementation—certains pesticides seraient interdits, d'autres seraient à usage restreint et d'autres encore seraient sujets à des restrictions concernant par exemple la manutention, le contrôle et l'enlèvement—le Parlement pourrait décider d'autoriser les organismes de réglementation ou le gouvernement à imposer un règlement en vertu de cette loi dont le coût serait plafonné à 1 milliard de dollars: une fois que ce coût serait atteint, il faudrait revenir devant le Parlement et demander l'autorisation d'imposer un autre règlement pour mettre la loi en application, ce qui amènerait à se pencher à nouveau sur cette dernière; on pourrait ainsi voir ce qui a été fait et, au besoin, modifier la loi pour accorder davantage de pouvoir de réglementation.

Cette façon de procéder aurait deux avantages. Elle vous placerait en position de force parce que vous auriez la garantie que les organismes reviennent périodiquement vous voir. Vous auriez alors la possibilité de vérifier ce qui a été fait et de vous pencher sur ce qu'ils se proposent expressément de faire. Le deuxième avantage serait d'inciter bien plus ces organismes à effectuer des analyses de coûts et d'incidences. À mon avis, l'incitation à réaliser des gains au niveau de l'analyse est très forte. Si on limite les coûts, on peut faire davantage. C'est pourquoi la démarche de consultation du public et le groupe de supervision indépendant dont nous avons parlé sont si importants. Ils auront encore plus d'importance dans le cadre de l'établissement d'un budget lié à la réglementation.

Ce n'est là qu'une idée. Il y a bien d'autres façons dont on pourrait mettre en oeuvre ce principe au niveau de la réglementation.

Mme Marleau: Je vous remercie.

M. Stupich: Je vais en revenir un instant aux intervenants précédents. On décrit une situation dans laquelle un produit fabriqué dans un pays donné, qui a reçu dans ce pays un agrément, doit repasser par toute une procédure

[*Texte*]

the whole approval process again. Is there some attempt within the OECD to get beyond that and to have standards that are developed in one country apply to goods of origin from that country?

Mr. Jacobs: I'm sorry, I missed your question.

Mr. Stupich: Is there an attempt among the members of the OECD to have standards that are set in one country, the country of origin of a product, and have that good accepted in the importing country?

Mr. Jacobs: Yes, mutual recognition. This clearly is up and coming and I think we should take a more careful look at it, because there are all kinds of implications. The EC has moved into mutual recognition, of course. They felt that harmonization was simply too time-consuming; it would take them a hundred years to harmonize requirements for technical standards.

So mutual recognition is the strategy now in the single-market program of the EC. Other countries are doing it as well. Australia is trying to put a mutual recognition program into place for its states, which have many of the same problems you are experiencing between provinces. There's a mutual recognition program now between Australia and New Zealand as well. We're going to see more of those as we get more experience with mutual recognition.

Let me just describe the one going on in the EC a little bit more, because I am not sure it is widely understood. It works in this fashion. The EC has put the burden of proof on challengers to the concept. In other words, a product is deemed to be acceptable in another country unless you can show that it should not be accepted. The exemptions are not very many, mostly health and safety.

Health and safety or some other regulation that prohibits the mutual recognition principle from working is allowed if there is objective evidence of the need for it and—very important—if the approach taken by the regulating country is the minimum necessary. This is a concept called proportionality in the EC, in the European Court of Justice.

I will give you an example. In the Netherlands there was a butter regulation that required that butter be packaged and marketed in essentially a rectangular package. Most people in the EC marketed butter in a round package. The Netherlands government said that this was necessary because consumers have to distinguish butter from margarine and we require margarine to be in a different-shaped package; if you allow butter to be marketed in all these different packages consumers are going to be very confused.

[*Traduction*]

d'agrément lorsqu'il entre dans un autre pays. Y a-t-il des efforts au sein de l'OCDE pour remédier à cela et a-t-on créé des normes qui s'appliquent aux différents pays à partir du pays d'origine?

M. Jacobs: Excusez-moi, je n'ai pas compris votre question.

M. Stupich: Les pays membres de l'OCDE se sont-ils efforcés de se doter de normes qui, ayant été élaborées dans le pays d'origine d'un produit donné, peuvent être acceptées par le pays qui importe ces produits?

M. Jacobs: Oui, c'est la reconnaissance mutuelle. C'est de toute évidence ce qui nous attend et il faudra à mon avis que nous nous penchions de plus près sur la question parce que cela peut entraîner toutes sortes de conséquences. La CÉE s'est bien entendu engagée dans la voie de la reconnaissance mutuelle. Les pays membres ont compris que l'harmonisation prenait trop de temps; il leur faudrait un siècle pour harmoniser leurs normes techniques.

La reconnaissance mutuelle est donc la stratégie mise en oeuvre actuellement par le programme du marché unique de la CÉE. D'autres pays le font aussi. L'Australie s'efforce de mettre en place un programme de reconnaissance mutuelle entre ses différents états, dont les problèmes sont à peu près les mêmes que les problèmes que vous avez entre les provinces. Il y a aussi actuellement un programme de reconnaissance mutuelle entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Nous allons en voir de plus en plus à mesure que le temps passera.

Je vais vous décrire un peu plus en détail le programme qui a cours au sein de la CÉE pour être sûr qu'il soit bien compris. Voici comment ça marche: La CÉE a imposé la charge de la preuve à ceux qui en contestent le principe. Autrement dit, un produit est réputé être acceptable dans un autre pays à moins que l'on prouve qu'il ne doit pas l'être. Les exemptions ne sont pas très nombreuses et portent principalement dans le domaine de la santé et de la sécurité.

Les objections liées à la santé et à la sécurité ou à d'autres règlements empêchant que l'on puisse mettre en oeuvre le principe de la reconnaissance mutuelle ne sont acceptées que s'il y a des preuves objectives de leur nécessité et—ce qui est très important—si la démarche adoptée par le pays de réglementation correspond au minimum nécessaire. Il s'agit là du principe de proportionnalité comme on l'appelle à la CÉE, à la Cour européenne de justice.

Je vais vous en donner un exemple. Les Pays-Bas avaient un règlement sur le beurre exigeant que le beurre soit conditionné et commercialisé pour l'essentiel dans un emballage rectangulaire. La plupart des pays de la CÉE commercialisent le beurre dans des emballages oblongs. Le gouvernement des Pays-bas prétendait que cette réglementation s'imposait parce qu'il fallait que le consommateur puisse faire la distinction entre le beurre et la margarine et qu'il était exigé que la margarine soit conditionnée dans un emballage de forme différente; à partir du moment où l'on autorisait que le beurre soit commercialisé dans différents types d'emballage, on semait la confusion chez les consommateurs.

[*Text*]

• 2045

It actually went to the EC court, and the court said okay, we recognize the fact that consumers should know the difference between butter and everything else, no question, but is this the only way to achieve the end? No, obviously not. Labelling and education and the other methods used in other countries would work fine. In the Netherlands, our regulation was held to be unproportional and therefore in violation of the principle of mutual recognition. That's what is going on now, and all of these issues are being worked out. It's quite new there too. We'll see what happens. Clearly this is something we are all going to have to come to grips with.

Mr. Stupich: What about environmental pollution standards? Has agreement been reached within the OECD?

Mr. Jacobs: That is a very thorny issue. The question really comes down to, in the EC, for example, will countries have the incentive to reduce environmental standards in order to attract business? Are we going to get into a situation where, if we don't have common standards, we're going to have competition for the least-cost standards?

In some ways that's not bad, least cost isn't bad if you don't change the results. The EC is regulating more in the area of environment to prevent this kind of thing. There clearly is concern about the enforcement differences. There clearly is a degree of concern about what is the appropriate distribution of competence in the environmental area. There certainly is a degree of concern about the role environmental standards can play in inhibiting trade.

You remember, for example, the German regulations on recycling, where a certain percentage of the packaging was required to be recycled and it increased over time. It was much more expensive for producers outside of Germany to do that in Germany than producers inside Germany.

There is a whole set of thorny issues here. By and large, I have not seen any evidence that these kinds of processes have resulted in a diminution of environmental standards. There may be isolated cases in some countries where standards have been reduced, but in all cases the standards have been reduced because the preponderance of other countries around them have agreed, which to me raises the question of whether the higher standard was in fact necessary.

Has there been a diminution? There is no evidence to support that there has. Clearly it's an issue we have to be conscious about, we have to be careful of.

The Chairman: I want to thank you for appearing before the committee today. Your input has certainly been very interesting and presented a different perspective from many we've heard to date. It is hoped we can create a report you can take back to the OECD and say here you are, follow the lead of Canada and do it this way.

[*Translation*]

La justice de la CE a finalement été saisie et la cour a déclaré qu'elle reconnaissait, certes, qu'il fallait que le consommateur puisse faire la distinction entre le beurre et le reste, mais elle s'est demandée si c'était bien là la seule façon d'atteindre cet objectif. Elle a répondu évidemment qu'il n'en était rien. D'autres méthodes utilisées ailleurs, comme l'étiquetage ou l'information du public, faisaient aussi bien l'affaire. Aux Pays-bas, notre règlement a été jugé hors de proportion et donc contraire aux principes de la reconnaissance mutuelle. Voilà comment les choses se passent à l'heure actuelle et toutes ces questions font l'objet d'un examen. Là-bas, c'est relativement nouveau. On verra ce qui se passe. Il est évident que c'est quelque chose qu'il faudra régler.

M. Stupich: Qu'en est-il des normes de pollution de l'environnement? Est-ce qu'on s'est entendu au sein de l'OCDE?

M. Jacobs: C'est une question particulièrement épineuse. La question revient en fait à se demander, au sein de la CEE, par exemple, si les différents pays ne seraient pas incités à rabaisser leurs normes de pollution pour attirer les entreprises. Va-t-on se trouver dans une situation où, en l'absence de normes communes, il va y avoir concurrence pour adopter les normes les moins coûteuses?

Dans une certaine mesure ce n'est pas mauvais; faire les choses au moindre coût n'est pas mauvais, pourvu que le résultat ne change pas. La CEE réglemente davantage dans le domaine de l'environnement pour éviter ce genre de choses. Il y a évidemment des préoccupations au sujet des différentes applications. On s'inquiète évidemment de la répartition des compétences dans le secteur de l'environnement. On s'inquiète évidemment du rôle que peuvent jouer les normes liées à l'environnement en matière de restriction du commerce.

Souvenez-vous, par exemple, de la réglementation allemande en matière de recyclage, qui exigeait qu'un certain pourcentage des emballages soit recyclé, ce pourcentage augmentant avec le temps. Il en coûtait bien davantage aux producteurs implantés à l'extérieur de l'Allemagne de se conformer à cette norme qu'aux producteurs installés en Allemagne.

Il y a là tout un tas de questions épineuses. De manière générale, je n'ai pas constaté que ces différents mécanismes aient jamais entraîné un rabaissement des normes liées à l'environnement. Il peut y avoir des cas isolés de certains pays qui ont rabaissé leurs normes, mais chaque fois que ces normes l'ont été, c'est parce que la majorité des pays environnants l'ont accepté, ce qui m'amène à me demander jusqu'à quel point la norme plus stricte était nécessaire au départ.

Y a-t-il eu un rabaissement des normes? Rien ne permet de l'affirmer. Bien sûr, c'est là un point qu'il ne faut pas perdre de vue et il faut être conscient du problème.

Le président: Je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui devant notre comité. Vous nous avez donné un point de vue qui ne manque pas d'intérêt et qui est différent d'une grande partie de ce que nous avons entendu jusqu'à présent. Nous comptons être en mesure de rédiger un rapport que vous pourrez rapporter à l'OCDE pour le donner en exemple.

[*Texte*]

Mr. Jacobs: May I just add, sir, that I appreciate the chance to appear before you. I would also like to express my appreciation to your Treasury Board Secretariat, and particularly the Regulatory Affairs Division, for their continued contributions to this program in the OECD. We consider them an extremely important source of new ideas. We want to thank you for that.

The Chairman: Thank you.

That concludes our witnesses for this evening. This meeting stands adjourned until tomorrow morning at 9.30.

[*Traduction*]

M. Jacobs: Permettez-moi d'ajouter que j'ai apprécié l'occasion de comparaître devant vous. Je tiens aussi à remercier votre secrétariat du Conseil du Trésor et plus particulièrement la Division des affaires réglementaires, qui n'ont jamais manqué de contribuer à notre programme au sein de l'OCDE. Nous considérons qu'il y a là une source importante d'idées novatrices. Nous vous en remercions.

Le président: Merci.

Voilà qui conclut les témoignages de ce soir. La séance est levée. Reprise demain matin à 9h30.

From the Canadian Cattlemen's Association:

Jim Caldwell, Assistant Manager, Director of Government Affairs;

Mary Dean, Director, Public Affairs.

From the International Association of Great Lake Ports:

S. Paul Kennedy, Director of Marketing, Thunder Bay Harbour Commission.

From the Canadian Federation of Independent Business:

Garth Whyte, Director, National Affairs;

Brien Gray, Vice-President, Policy and Research.

From the Organization for Economic Co-operation and Development:

Scott Jacobs, Administrator, Public Management Service.

Du Canadian Cattlemen's Association:

Jim Caldwell, gérant adjoint, Directeur des affaires gouvernementales;

Mary Dean, directrice, Question publique.

De l'Association internationale des Ports des Grands Lacs:

S. Paul Kennedy, directeur du marketing, Commission du port de Thunder Bay.

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:

Garth Whyte, directeur, Questions nationales;

Brien Gray, vice-président, Politique et recherches.

De l'Organisation de coopération et de développement économiques:

Scott Jacobs, administrateur, Service de la gestion publique.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Alberta Government Telephone:

J.H. Pratt, Vice-President, Regulatory Affairs.

From the Canadian Manufacturing Industries Forum:

Phillip Nance, President, Medical Devices Canada;

Stephen Van Houten, President, Canadian Manufacturing Association;

Jayson Myers, Chief Economist, Canadian Manufacturers' Association.

From Prairie Pools:

Ray Howe, Director;

Patty Townsend, Manager of Communications.

From the Mining Association of Canada:

George Miller, President;

Henry Brehaut, Vice-President, Environment Placer Dome Inc.;

John Primak, Acting Vice-President, Environment and Health.

From the Federally Regulated Employers—Transportation and Communication:

Jack A. McGuire, Acting Chairman;

Donald V. Brazier, Assistant Vice-President, Industrial Relations, CP Rail.

(*Continued on previous page*)

TÉMOINS

De l'Alberta Government Telephone:

J.H. Pratt, vice-président, Affaires réglementaires.

De la Canadian Manufacturing Industries Forum:

Phillip Nance, président, Medical Devices Canada;

Stephen Van Houten, président, Canadian Manufacturing Association;

Jayson Myers, économiste en chef, l'Association des manufacturiers canadiens.

De Prairie Pools:

Ray Howe, directeur;

Patty Townsend, gérante des communications.

De l'Association minière du Canada:

George Miller, président;

Henry Brehaut, vice-président, Environnement Placer Dome Inc.;

John Primak, vice-président intérimaire, Environnement et Santé.

Des Employeurs de Transports et Communications de régie fédérale:

Jack A. McGuire, président intérimaire;

Donald V. Brazier, vice-président adjoint, Relations industrielles, CP Rail.

(*Suite à la page précédente*)

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Wednesday, November 4, 1992

Chairperson: René Soetens

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 22

Le mercredi 4 novembre 1992

Président: René Soetens

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub–Committee on

Regulations and Competitiveness

of the Standing Committee on Finance

Procès–verbaux et témoignages du Sous–comité de la

Réglementation et de la Compétitivité

du Comité permanent des finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into regulations and competitiveness

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen de la réglementation et de la compétitivité

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty–fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente–quatrième législature, 1991–1992

SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice-président: Clément Couture

Membres

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 4, 1992
(25)

[*Text*]

The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met at 9:34 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Committee present: Steven Langdon, Diane Marleau and René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Grocery Products Manufacturers of Canada: Dr. Dewey Peterson, Vice-President, Corporate Affairs, Kellogg Canada Inc.; Sandra Banks, Vice-President, Government Relations; and Laurie Curry, Director, Technical Affairs. *From the Canadian Soft Drink Association:* Paulette Vinette, President; and Wayne Mailloux, Executive Committee Member. *From the Canadian Passenger Vessel Association:* Ian Campbell, Executive Director. *From* Kimberly-Clark Limited: Joe Kilkenny, Business Director, Household Products; The Honourable William H. Jarvis, P.C. Q.C., Counsel, McCarthy Tétrault; and C. Roderick MacKenzie, Partner, McCarthy Tétrault.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-committee resumed consideration of regulations and competitiveness. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

Dr. Dewey Peterson made a statement and, with the other witnesses from the Grocery Products Manufacturers of Canada, answered questions.

Paulette Vinette and Wayne Mailloux, from the Canadian Soft Drink Association, each made a statement and answered questions.

Ian Campbell, from the Canadian Passenger Vessel Association, made a statement and answered questions.

Roderick MacKenzie made a statement and, with the other witnesses from Kimberly-Clark Limited, answered questions.

At 11:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(26)

The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met at 2:05 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Committee present: Diane Marleau and René Soetens.

Acting Member present: Rod Laporte for Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 4 NOVEMBRE 1992
(25)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à 9 h 34, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Comité présents: Steven Langdon, Diane Marleau et René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: Des Fabricants canadiens de produits alimentaires: Dewey Peterson, vice-président, Affaires de la société, Kellogg Canada Inc.; Sandra Banks, vice-présidente, Relations gouvernementales; Laurie Curry, directrice, Affaires techniques. *De l'Association canadienne de boissons gazeuses:* Paulette Vinette, présidente; Wayne Mailloux, membre exécutif du Comité. *De l'Association canadienne des bateaux passagers:* Ian Campbell, directeur exécutif. *De* Kimberley-Clark Limitée: Joe Kilkenny, directeur commercial, produits ménagers. L'honorable William H. Jarvis, c.p., c.r., conseiller, McCarthy Tétrault; C. Roderick MacKenzie, associé, McCarthy Tétrault.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend l'étude de la réglementation et de la compétitivité. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule n° 1*).

M. Dewey Peterson fait une déclaration et, avec les autres témoins des Fabricants canadiens de produits alimentaires, répond aux questions.

Paulette Vinette et Wayne Mailloux, de l'Association canadienne de boissons gazeuses, font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Ian Campbell, de l'Association canadienne des bateaux de passagers, fait une déclaration et répond aux questions.

Roderick MacKenzie fait une déclaration et, avec les autres témoins de Kimberley-Clark Limited, répond aux questions.

À 11 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(26)

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à 14 h 05, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Comité présents: Diane Marleau et René Soetens.

Membre suppléant présent: Rod Laporte remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Witnesses: From C.P. Rail: M.D. Apedaile, Assistant Vice-President, Government and Industry Affairs; and Faye Ackermans, Acting Director General, Regulatory Affairs. *From the Canadian Federation of Agriculture:* Sally Rutherford, Executive Director. *From Inco Limited:* R.J. Hilton, Manager, Occupational and Environmental Health; and Thomas C. Burnett, Director of Government Affairs. *From the Canadian Exporters' Association:* The Honourable Gerald A. Regan, Chair of the Board; and James D. Moore, Vice-President, Policy.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-committee resumed consideration of regulations and competitiveness. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

M.D. Apedaile made a statement and, with the other witness from C.P. Rail System, answered questions.

Sally Rutherford, from the Canadian Federation of Agriculture, made a statement and answered questions.

Thomas C. Burnett made a statement and, with the other witness from Inco Limited, answered questions.

The Hon. Gerald A. Regan made a statement and, with the other witness from the Canadian Exporters' Association, answered questions.

At 4:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-committee

Témoins: De C.P. Rail: M.D. Apedaile, vice-président adjoint, Pouvoirs publics et industriels; Faye Ackermans, directrice générale intérimaire, Réglementation gouvernementale. *De la Fédération canadienne de* l'agriculture: Sally Rutherford, directrice exécutive. *De Inco Limitée:* R.J. Hilton, gérant, Santé professionnelle et environnementale; Thomas C. Burnett, directeur des Affaires gouvernementales. *De l'Association des exportateurs* canadiens: L'honorable Gerald A. Regan, président du conseil d'administration; James D. Moore, vice-président, Politiques.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend l'étude de la réglementation et de la compétitivité. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule n° 1*).

M.D. Apedaile fait une déclaration et, avec l'autre témoin de C.P. Rail, répond aux questions.

Sally Rutherford, de la Fédération canadienne de l'agriculture, fait une déclaration et répond aux questions.

Thomas C. Burnett fait une déclaration et, avec l'autre témoin d'Inco Limited, répond aux questions.

L'honorable Gerald A. Regan fait une déclaration et, avec l'autre témoin de l'Association des exportateurs canadiens, répond aux questions.

À 16 h 50, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, November 4, 1992

• 0934

The Chairman: I would like to bring to order the meeting of the finance committee, in particular the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness.

Today we have two sets of hearings scheduled, this morning and this afternoon, and we have quite a number of witnesses.

At this point I'd like to call forward our first witness, from the Grocery Products Manufacturers of Canada.

I would like to welcome you to the committee. Our practice has been to ask you for a 10-or 15-minute opening comment. Then we'll probably have some questions for you.

Dr. Dewey Peterson (Vice-President, Corporate Affairs, Kellogg Canada Inc.; Chair, Technical Steering Committee, Grocery Products Manufacturers of Canada): Our presentation will be approximately 15 minutes this morning. With me are Sandra Banks, Vice-President, Government Relations, GPMC, and Laurie Curry, Director, Technical, GPMC.

• 0935

We thank you for the opportunity to provide comments to the Standing Committee on Finance as it assesses the impact of regulations on competitiveness.

Let us start by describing the sector of the economy our industry represents. The Grocery Products Manufacturers of Canada, or GPMC, has a membership that includes 165 companies involved in the manufacturing and marketing of food, beverages, and consumer products sold through the retail and food service outlets. In 1991 this sector represented approximately $50 billion in total sales. It is best described as a "borderless" or "trans-national" industry, because 75% of our members have operations on both sides of the border. The sector directly employs close to 225,000 people in Canada.

The food-processing and consumer packaged-goods industry is an industry in revolution and is working to reposition itself competitively within a globalized marketplace. For its part, GPMC has responded by aligning all its activities under a productivity and competitiveness focus, to promote further a strong and healthy operating environment for grocery manufacturers.

We believe the fundamental objective of regulatory reform in the context of increasingly freer trade must be to encourage marketplace competitiveness of the domestic industry. At the same time it must offer consumers greater choice and provide protection for health and safety while enhancing consumer rights in product information and representation.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 4 novembre 1992

Le président: Nous ouvrons la séance de ce Comité des finances, plus précisément le sous-comité de la réglementation et de la compétitivité.

Nous avons prévu pour aujourd'hui deux séances, une le matin et une l'après-midi, et nous avons de nombreux témoins à entendre.

Je vais maintenant appeler notre premier témoin, les Fabricants canadiens de produits alimentaires.

Bienvenue au comité. Nous vous donnons généralement 10 minutes ou un quart d'heure pour faire une déclaration liminaire. Ensuite, nous aurons sans doute des questions à vous poser.

M. Dewey Peterson (vice-président, Affaires corporatives, Kellogg Canada Inc.; président du Comité directeur technique, Fabricants canadiens de produits alimentaires): Nous aurons un exposé d'environ 15 minutes. Je suis accompagné de Sandra Banks, vice-présidente, Relations gouvernementales, et de Laurie Curry, directeur technique.

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de faire connaître notre point de vue au Comité permanent des finances à l'occasion de son étude de la réglementation et de la compétitivité.

Commencons par décrire le secteur de l'économie que nous représentons. Les Fabricants canadiens de produits alimentaires regroupent 165 compagnies fabriquant des produits alimentaires, boissons et produits de consommation vendus dans les magasins de détail et commerces d'alimentation. Nos activités ont représenté environ 50 milliards de dollars de ventes en 1991. On peut dire que notre industrie est «sans frontière» ou «transnationale» car 75 p. 100 de nos membres exercent leurs activités des deux côtés de la frontière. Nous employons près de 225 000 personnes au Canada.

L'industrie de la transformation alimentaire et des denrées de consommation conditionnées est en pleine révolution et s'occupe activement de se repositionner face à une concurrence internationalisée. Pour notre part, nous avons axé nos activités sur la productivité et la concurrence pour permettre aux fabricants de produits alimentaires de fonctionner sur des bases saines et solides.

À notre avis, l'objectif fondamental d'une réforme de la réglementation face à une libéralisation croissante du commerce doit être d'encourager la compétitivité de notre industrie nationale. Il faut en même temps offrir aux consommateurs un plus vaste choix et protéger la santé et la sécurité tout en renforcant les droits des consommateurs à être informés sur les produits et à être représentés.

[*Text*]

While we are participating in this detailed regulation-by-regulation review currently being undertaken by select federal departments, we feel it will not meet this objective. Our rationale for this will be addressed in three key areas of discussion: first, understanding the relationship between regulations and competitiveness; secondly, whether the regulatory process enhances or impedes competitiveness; and finally, how the current approach impedes the results of a successful regulatory review.

First, let's look at the relationship between regulations and competitiveness. GPMC has surveyed members on the harmonization of U.S. and Canadian regulations twice since 1989 and we did not reach consensus. In principle, our membership believes we should take a lead role in speeding up harmonization of technical regulatory barriers that inhibit freer trade. They are, however, unable to provide clear and specific direction on how we should proceed. Clearly, individual product sectors will have to take the lead in reducing regulatory trade barriers.

The Breakfast Cereal Manufacturers of Canada is an example of how individual product sectors may approach harmonization. That sector is working towards developing a consensus position on nutrients and the labelling requirements necessary to bring the Canadian and U.S. approaches into harmony or equivalency.

Early assessment indicates that industry will always require a made-for-Canada, or made-for-country, label to meet Canada's metric and bilingual language requirements. The opportunity for harmonization, then, focuses on product composition and processing procedure regulations. This is where the greatest cost savings can occur to bolster the ability of Canadian plants to compete with the United States plants. Interestingly, it is important to note that 13 of the 16 trade barriers affecting the breakfast cereal manufacturers are currently not under review, as they fall under Health and Welfare jurisdiction.

While Canada seeks greater opportunities to compete within North America and internationally, the United States continues to take significant steps that militate against free trade and competitive exchange of goods. On November 8, the United States Food and Drug Administration will announce nutrition packaging and labelling legislation, the so-called NLEA, that will be mandatory for all food and beverage products sold in the United States, including imports from Canada. Once enacted, this will set up major barriers to trade for Canadian food product manufacturers selling south of the border.

• 0940

This will also pose great challenges to the federal government's existing enforcement policy for imported products. Imports of illegally labelled products will continue to rise, leaving the integrity of our regulations and enforcement capability seriously in question.

[*Translation*]

Bien que nous participions à l'examen règlement par règlement auquel se livrent une série de ministères fédéraux, nous estimons que cette étude n'atteindra pas son objectif. Nous allons développer cette thèse en trois points: premièrement, un examen des rapports entre réglementation et compétitivité; deuxièmement, la question de savoir si la réglementation renforce ou entrave la compétitivité; et enfin, les raisons pour lesquelles la démarche actuelle ne permettra pas une révision satisfaisante de la réglementation.

Commencons par les rapports entre réglementation et compétitivité. Notre organisation, le GPMC, a interrogé deux fois ses membres sur l'harmonisation des réglementations américaines et canadiennes depuis 1989 sans parvenir à un consensus. En principe, nos membres sont d'accord pour que nous prenions l'initiative d'accélérer le démantèlement des règlements techniques qui font obstacle au libre-échange. Malheureusement, ils sont incapables de nous dire exactement comment procéder. Certains secteurs vont manifestement devoir prendre l'initiative d'estomper les obstacles commerciaux créés par la réglementation.

Prenons le cas de l'association Breakfast Cereal Manufacturers of Canada pour illustrer la façon dont certains secteurs peuvent réaliser cette harmonisation. Les fabricants de ce secteur sont en train d'élaborer une position commune sur les éléments nutritifs et les exigences d'étiquetage afin d'avoir les mêmes données au Canada et aux États-Unis.

D'après les premières indications, nous aurons toujours besoin d'étiquettes spécifiquement canadiennes ou spécifiquement nationales pour respecter les exigences de mesures métriques et de bilinguisme du Canada. C'est donc sur la composition des produits et la réglementation du conditionnement qu'il y a une possibilité d'harmonisation. C'est dans ce domaine que l'on peut réaliser les plus importantes économies susceptibles de renforcer la position concurrentielle des usines canadiennes face aux Américains. Fait intéressant, 13 des 16 obstacles commerciaux auxquels se heurtent les fabricants de céréales ne sont pas touchés par l'examen actuel car ils relèvent de la compétence de Santé et Bien-être social.

Alors que le Canada essaie d'élargir ses débouchés en Amérique du Nord et sur le plan international, les États-Unis continuent au contraire à prendre d'importantes mesures entravant le libre-échange et la libre concurrence. Le 8 novembre, la United States Food and Drug Administration va annoncer une loi sur l'étiquetage et le conditionnement, la fameuse NLEA, qui sera exécutoire pour tous les produits alimentaires et les boissons vendus aux États-Unis, y compris les importations du Canada. Une fois adoptée, cette loi entravera considérablement la vente de produits alimentaires canadiens aux États-Unis.

Cette loi remettra aussi sérieusement en question la politique fédérale actuelle d'application de la réglementation concernant les produits importés. Les importations de produits étiquetés illégalement vont continuer à progresser, ce qui compromettra gravement l'intégrité de notre réglementation et nos capacités d'application de ces règlements.

[*Texte*]

As time elapses, there also continue to be new regulatory activities within Canada that impede freer trade. Specifically, cholesterol labelling, good manufacturing practices, novel foods regulations and second–generation ingredient labelling are being enacted, without rationalization, towards a goal to harmonize with the United States.

Another substantive concern for industry is the increase, not decrease, of interprovincial trade barriers. The most current example is the development of new and inconsistent regulations on packaging.

In 1990 the federal and provincial Ministers of the Environment endorsed the National Packaging Protocol, which calls on industry to voluntarily reduce packaging waste by 20% by the end of this year and 50% by the year 2000. The protocol also calls on provinces to co–ordinate their approach to packaging policies. This simply is not happening.

Provinces are right now pursuing unco–ordinated and costly packaging initiatives. For example, several provinces have enacted deposits or levies on beverage containers. One province is attempting to create regulations on plastic.

GPMC is developing a packaging stewardship model as an alternative, to encourage a nationally consistent and collaborative approach. We will be happy to discuss our model with you in detail at a later time.

Another example of interprovincial trade barriers is margarine colouring. In Ontario and Quebec, margarine is prohibited from being butter–coloured as measured using a specific colour index. Only significantly lighter, which means white, or darker, a kind of orange–yellow, are permitted. The other eight provinces have no colour restrictions and margarine may be sold as butter–coloured. Promulgated to protect the dairy or butter producers, this restrictive legislation results in costly logistical problems for industry, such as separate production facilities, inventory, and tracking systems.

Now let us look at whether regulatory process enhances or impedes competitiveness. Many of the representatives appearing before this subcommittee have supplied detailed points of view on very specific regulations. In general we do not take issue on any one regulation, but rather on the regulatory process itself. Our concern is threefold.

First, it appears that one thrust of the regulatory process is to consolidate the regulatory function within specific government departments to avoid duplication and more streamlined access. The Agri–Food Competitiveness Council appeared to have taken such a position. To quote their submission to the Prosperity Initiative, agri–food's sectoral response from June 1992:

[*Traduction*]

En même temps, nous continuons au Canada à imposer des règlements qui freinent le libre–échange. Plus précisément, on adopte des mesures sur l'étiquetage du cholestérol, les bonnes pratiques manufacturières, les produits alimentaires nouveaux et les ingrédients de seconde génération sans justification, dans le seul but d'harmoniser nos pratiques avec celles des États–Unis.

Ce qui inquiète aussi beaucoup notre industrie, c'est le fait que les obstacles au commerce interprovincial s'accroissent au lieu de diminuer. L'exemple le plus flagrant en est la mise en place de nouveaux règlements discordants en matière d'étiquetage.

En 1990, les ministres fédéral et provinciaux de l'Environnement ont adopté le Protocole national sur l'emballage qui demande aux fabricants de réduire volontairement leurs déchets d'emballage de 20 p. 100 d'ici la fin de l'année et de 50 p. 100 d'ici l'an 2000. Le protocole demande aussi aux provinces de coordonner leurs politiques en matière d'emballage. Or, rien de tout cela ne s'est fait.

Les provinces continuent à prendre chacune de leur côté des mesures coûteuses en matière d'emballage. Par exemple, plusieurs provinces ont imposé des consignes ou des droits sur les boissons. Il y en a une qui essaie de réglementer les plastiques.

Les FCPA élaborent un modèle d'organisation du conditionnement pour organiser une démarche nationale cohérente et coordonnée. Nous serons heureux d'en discuter avec vous plus en détail ultérieurement.

La coloration de la margarine est un autre exemple des obstacles interprovinciaux. En Ontario et au Québec, la margarine ne doit pas avoir la couleur du beurre et sa coloration est mesurée au moyen d'un indice précis. Seules les margarines nettement plus claires, c'est–à–dire blanches, ou plus sombres, un peu jaune orange, sont autorisées. Les huit autres provinces n'imposent aucune restriction de couleur et autorisent la vente de margarine de la même couleur que le beurre. Promulguée pour protéger les producteurs laitiers ou producteurs de beurre, cette législation restrictive entraîne des problèmes de logistiques coûteux pour l'industrie, nécessitant par exemple des installations de production, des inventaires et des dispositifs de suivi distincts.

Voyons maintenant si la réglementation favorise ou freine la compétitivité. Les témoins que vous avez entendus vous ont souvent donné des points de vue détaillés sur des règlements très précis. Notre problème ne concerne pas un règlement particulier, mais plutôt tout le processus lui–même. Nos soucis sont de trois ordres.

Premièrement, l'un des principaux objectifs du processus de réglementation semble être de regrouper les fonctions de réglementation au sein de ministères particuliers pour éviter le double emploi et rationaliser l'accès. Le Conseil de la compétitivité agro–alimentaire semble avoir pris cette position. Pour citer son intervention dans le cadre de l'initiative pour la prospérité, la réponse du secteur de l'agro–alimentaire en juin 1992:

[*Text*]

Agriculture Canada should be designated as the lead government agency to ensure adequate co-ordination and co-operation from and between all other departments involved in standards and regulations related to the food industry.

While we support the need to seek greater efficiencies in the total system, we are not in a position to support this recommendation. This may be appropriate on a commodity-by-commodity basis, particularly relating to inspection, but it should not be recommended for the consumer products sector. Our members are affected by a wide range of regulations in the area of packaged goods, nutrition claims, health and safety, and labelling and packaging. It therefore would make little sense to have Agriculture Canada as the lead inspection agency.

We asked the Agri-food Competitiveness Council for clarification, to which they replied:

We had no intention whatsoever to imply or recommend that one agency be responsible for all regulations.

We have enclosed a copy of their response in your briefing package.

Second, the interpretation of regulations is a key area of concern for our industry. Specifically, we continue to see varying interpretations on a federal versus provincial level between different government departments where overlap of jurisdiction exists and inconsistencies within a government department of the same regulation when taken over time.

• 0945

To illustrate, I will share a recent example my company faced on the varying interpretations between layers of government. Subsequent to the launch of a new cereal product to the marketplace I received a letter of inquiry from Consumer and Corporate Affairs Canada in Ottawa asking for clarification of claims made on a package label.

Kellogg Canada responded to government and addressed those concerns. Five weeks later I received another letter, this time from a local branch of Consumer and Corporate Affairs, inquiring about virtually the same claims. This example may seem insignificant, but it happens time and time again in our industry. Clearly there are inefficiencies within government that are costly and time-consuming for industry.

Our third concern, and the most troublesome for our industry, is the equitable enforcement of regulations. U.S. products imported into Canada often do not comply with the same requirements as those imposed on domestic products. Clearly this provides an unfair advantage in favour of imported products entering Canada.

The fundamental problem is that Canadian enforcement agencies focus their inspection efforts at the retail level. At this point improperly labelled product has already successfully crossed the border and has been broadly dispersed to retail outlets and is being purchased by Canadian consumers.

[*Translation*]

Agriculture Canada devrait être désigné comme étant l'organisme principal chargé d'assurer la bonne coordination et la bonne coopération de tous les ministères s'occupant de normes et règlements concernant l'industrie alimentaire.

Bien que nous soyons d'accord pour rendre plus efficace l'ensemble du système, nous ne pouvons pas appuyer cette recommandation. Elle est peut-être valable pour des denrées particulières, notamment en ce qui concerne l'inspection, mais elle n'est pas recommandable pour le secteur des produits de consommation. Nos membres sont touchés par toute une gamme de règlements dans le domaine des biens conditionnés, des contenus nutritifs, de la santé et de la sécurité ainsi que de l'étiquetage et de l'emballage. Il ne serait donc pas logique de faire d'Agriculture Canada le principal responsable de l'inspection.

Nous avons demandé des précisions au Conseil de la compétitivité agro-alimentaire, et reçu la réponse suivante:

Nous ne voulions nullement laisser entendre ou recommander qu'un organisme unique soit responsable de tous les règlements.

Vous trouverez une copie de cette réponse dans votre trousse d'informations.

Deuxièmement, l'interprétation des règlements est une de nos grandes préoccupations. Nous constatons en effet qu'on continue à donner des interprétations différentes au niveau fédéral et au niveau provincial lorsqu'il y a chevauchement de compétences de divers ministères, et que l'interprétation d'un même règlement dans le même ministère varie dans le temps.

À titre d'illustration, je vais vous donner l'exemple de ma compagnie qui a été récemment confrontée à des interprétations divergentes de deux paliers de gouvernement. À la suite du lancement d'un nouveau produit céréalier sur le marché, Consommation et Affaires commerciales à Ottawa m'a adressé une demande de précisions concernant les informations figurant sur l'emballage.

Kellogg Canada a fourni les réponses demandées au gouvernement. Cinq semaines plus tard, j'ai reçu une autre lettre d'une direction locale de Consommation et Affaires commerciales me reposant pratiquement les mêmes questions. Cela peut sembler dérisoire, mais c'est une situation qui se répète sans cesse. Il y a manifestement des choses qui ne fonctionnent pas bien au gouvernement et qui entraînent beaucoup de pertes de temps et d'argent pour l'industrie.

Notre troisième souci, le plus grave, c'est l'application équitable des règlements. Il est fréquent que les produits américains importés au Canada ne soient pas soumis aux mêmes exigences que les produits intérieurs. Les produits importés sont donc injustement avantagés.

Le problème vient essentiellement de ce que les organismes canadiens chargés du respect de la réglementation se concentrent sur la vente au détail. À ce niveau-là, les produits incorrectement étiquetés ont déjà franchi la frontière et sont éparpillés dans de multiples magasins de vente au détail où les consommateurs canadiens les achètent.

[*Texte*]

Conversely, U.S. customs officers enforce border inspections that prevent illegal product from even entering that country. In fact the 1992 Consumer and Corporate Affairs inspection blitz at major border crossings confirmed the severity of mislabelled imports reaching Canadian consumers. In a two-week period with 24-hour coverage in place, 107 out of 402, or 27% of border stops involved mislabelled product and/or incorrect nutrition claims. While our industry has worked closely with Consumer and Corporate Affairs on this, a successful resolution is still not in sight.

Given our earlier comments about the NLEA, we predict a proliferation of mislabelled product will enter Canada once this legislation is enacted, further placing the Canadian food processing industry at a substantial competitive disadvantage.

Let us look at how the current approach impedes the success of regulatory review. To measure effectively the impact regulations have on competitiveness the government needs to expand the current process. We question the relevancy of an assessment that excludes review of policies and regulations governing import availability and cost, two significant factors affecting competitiveness.

As noted, the omission of Health and Welfare, Environment Canada and the Treasury Board from this review process prevents industry and government from developing a comprehensive perspective. Thus, any recommendations flowing from this process will be well short of the mark.

Furthermore, the regulatory review needs to begin with the very acts that govern regulations. There needs to be agreement between government and stakeholders alike on the integrity of the basic principles outlined in the specific acts. The Food and Drugs Act, for example, was enacted in the 1930s, and while it has been amended to some degree over the years, it requires major revisions to bring it up to date with the realities of today.

It is important to note that insufficient time has been allocated to this review process. It is incredible to think that regulatory reform can be achieved in nine months when our experience shows that an average of one to three years is required to enact or amend a single regulation.

GPMC views this as an ongoing process, and will continue to work with federal and provincial government departments to ensure our industry's concerns and requirements are understood.

In summary, we applaud the efforts of the federal government to develop a framework for enhanced competitiveness for industry. We have identified key areas where the review falls short of its intended goals, and we strongly urge this committee to recommend ways to address these shortcomings.

GPMC recommends that this committee incorporate the following solutions into its final report.

First, institute in-depth and co-ordinated regulatory reviews within other federal government departments, specifically Health and Welfare, Environment Canada and Treasury Board.

[*Traduction*]

En revanche, les douaniers américains inspectent les produits à la frontière et interdisent l'entrée des produits illégaux. En fait, la mission éclair d'inspection de Consommation et Affaires commerciales à divers grands postes frontières a confirmé la gravité de ce problème d'importation de produits mal étiquetés. En deux semaines de surveillance 24 heures sur 24, on a pu constater que 107 produits sur 402 contrôlés à la frontière, soit 27 p. 100, étaient mal étiquetés et (ou) présentaient des informations nutritionnelles erronées. Malgré notre collaboration étroite avec Consommation et Affaires commerciales à cet égard, il n'y a toujours pas de progrès en vue.

Étant donné ce que nous avons dit tout à l'heure au sujet de la loi américaine sur l'étiquetage, nous nous attendons à voir déferler des produits mal étiquetés au Canada une fois que cette loi sera adoptée, ce qui ne fera qu'aggraver encore le handicap de l'industrie de la transformation alimentaire canadienne.

Voyons maintenant pourquoi la démarche actuelle ne permet pas à l'examen de la réglementation de réussir. Pour mesurer véritablement les retombées des règlements sur la compétitivité, il faut que le gouvernement élargisse cette procédure. Nous contestons la pertinence d'une évaluation qui exclut l'examen des politiques et règlements concernant la disponibilité et le coût des importations, deux éléments importants de la compétitivité.

Encore une fois, le fait que Santé et Bien-être, Environnement Canada et le Conseil du Trésor aient été exclus de cet examen empêche l'industrie et le gouvernement d'échafauder une vision globale du problème. Dans ces conditions, les recommandations pécheront par omission.

En outre, l'examen de la réglementation doit commencer par les lois qui régissent les règlements. Le gouvernement et les intéressés doivent s'entendre sur l'intégrité des principes fondamentaux énoncés dans les lois. La Loi sur les aliments et drogues, par exemple, remonte aux années 30 et, bien qu'elle ait été quelque peu modifiée au fil des ans, elle devrait être profondément remaniée pour être mise à jour.

Il faut souligner que le délai prévu pour cet examen est trop court. Comment imaginer qu'on peut faire une telle réforme en neuf mois alors que nous savons d'expérience qu'il faut en moyenne d'un à trois ans pour adopter ou modifier un simple règlement.

Les FCPA estiment qu'il doit s'agir d'une procédure continue et vont poursuivre leurs efforts auprès des ministères fédéraux et provinciaux pour bien faire comprendre les problèmes et les besoins de notre industrie.

En résumé, nous félicitons le gouvernement de chercher à dégager un cadre favorisant une meilleure compétitivité de l'industrie. Nous avons mis en évidence certaines lacunes de l'examen, et nous exhortons votre comité à recommander des moyens de combler ces lacunes.

Nous recommandons au comité d'intégrer les solutions suivantes à son rapport final.

Premièrement, lancer des examens approfondis et coordonnés de la réglementation au sein des autres ministères fédéraux, notamment Santé et Bien-être social, Environnement Canada et le Conseil du Trésor.

[*Text*]

Second, review the basic acts which govern the regulations first, to ensure the fundamental purpose and intent of the acts are appropriate for this time.

Three, review the Treasury Board's regulatory policy for new regulations and consider implementation by other federal government departments.

• 0950

Four, rationalize all new regulatory initiatives toward a goal to harmonize with internationals such as *codex alimentarius* and/or with the United States regulations, where appropriate.

Five, proceed towards and allow harmonization on a voluntary sector-by-sector basis.

Six, seek greater efficiencies in the total regulatory system.

Seven, enhance co-operation and co-ordination between the federal and provincial governments.

Finally, undertake a rigorous review of Canadian enforcement policies and develop a strategy to eliminate illegal imports in advance of the implementation of NLEA.

We believe these recommendations will not only enhance the regulatory reform process but will also more accurately assess the impact of regulations on competitiveness.

We thank you for your attention and will now entertain any questions or discussions you might have.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Peterson.

You are of course aware that in a sense the role of this committee in particular is to review the process so that it becomes more repsonsive to competitiveness and the needs of Canadians. Although we have earmarked three departments in Mr. Mazankowski's budget speech, I guess, in fairness, we hope all of our recommendations will apply to all departments of government rather than just the three that are specifically involved in the review.

Dr. Peterson: That is our hope as well.

The Chairman: You have made a number of valid comments with regard to packaging and labelling. Consumer and Corporate Affairs is one of those three departments that have been asked to do an internal review of their regulatory process and regulations. Have you been consulted by them? Do you feel your input was wanted, and do you get a warm sense that it was a worthwhile effort?

Dr. Peterson: I personally have not been involved as much as have some of the other committees within the GPMC, but I do know we have been consulted on a regular basis for some of these activities.

I would like to make the point, however, that many of the regulations and guidelines that Consumer and Corporate Affairs implement actually spring from Health and Welfare and the Food and Drugs Act. They are only implementing regulations that in fact spring from another government department.

[*Translation*]

Deuxièmement, revoir les lois fondamentales concernant la réglementation pour vérifier si les buts et intentions fondamentaux des lois sont toujours d'actualité.

Troisièmement, revoir la politique de réglementation du Conseil du Trésor concernant les nouveaux règlements et envisager son application au niveau des autres ministères fédéraux.

Quatrièmement, rationnaliser toutes les nouvelles initiatives de réglementation pour les harmoniser avec des textes internationaux tels que le *codex alimentarius* et (ou) les règlements américains au besoin.

Cinquièmement, s'orienter vers une harmonisation secteur par secteur sur une base volontaire.

Sixièmement, chercher à rationnaliser l'ensemble du système de réglementation.

Septièmement, renforcer la coopération et la coordination des ministères fédéraux et provinciaux.

Enfin, entreprendre une révision rigoureuse des politiques canadiennes d'application des règlements et élaborer une stratégie en vue d'empêcher l'importation de produits illégaux avant l'adoption de la NLEA américaine.

À notre avis, ces recommandations permettront non seulement de renforcer la réforme de la réglementation mais aussi de mieux évaluer les retombées des règlements sur la compétitivité.

Nous vous remercions de votre attention et nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Peterson.

Vous savez sans doute que le rôle de notre comité consiste à revoir tout le processus afin d'assurer une meilleure compétitivité et de mieux répondre aux besoins des Canadiens. Bien que le discours du budget de M. Mazankowski mentionne spécifiquement trois ministères, je dois dire honnêtement que nous espérons que nos recommandations s'appliqueront à tous les ministères et pas seulement à ces trois-là.

M. Peterson: C'est ce que nous espérons aussi.

Le président: Vous avez fait des remarques intéressantes sur l'emballage et l'étiquetage. Consommation et Affaires commerciales est l'un des trois ministères auxquels on a demandé de faire cet examen interne de la réglementation et des règlements. Vous a-t-il consulté? Avez-vous l'impression qu'on a cherché à avoir votre point de vue et pensez-vous que cela en valait la peine?

M. Peterson: Personnellement, j'ai moins participé à cet exercice que d'autres comités des FCPA, mais je sais que nous avons été régulièrement consultés.

Je tiens cependant à souligner qu'un grand nombre des règlements et lignes directrices qu'applique Consommation et Affaires commerciales viennent de Santé et Bien-être Social et de la Loi sur les aliments et drogues. Le ministère ne fait donc qu'exécuter des règlements provenant en fait d'un autre ministère.

[*Texte*]

The Chairman: I understand that. We have had witnesses before us from the agriculture and transport departments. They are undertaking a very in-depth review. In fact, there was a conference two weeks ago, a scheduled conference, to involve all those involved in Consumer and Corporate Affairs. I hope that in-depth review catches all of the comments you have made so that if you are being asked to enforce or promulgate regulations that do not make sense in today's environment they would go back to the departments that originated the demand and make those points. That is my concern.

Dr. Peterson: I will call on Miss Curry to comment on that. She has been directly involved.

Ms Laurie Curry (Director, Technical, Grocery Products Manufacturers of Canada): GPMC has been quite involved at two different levels, regulatory by regulatory review within our technical council and our technical steering committee, as well as on an advisory panel with Consumer and Corporate Affairs. Yes, we have been well consulted.

Last week there was a workshop put on by Consumer and Corporate Affairs that invited all the stakeholders affected by regulations to the table to discuss it.

Even at the end of the day basically it boils down to the fact that you can make recommendations on Consumer and Corporate Affairs and specific acts within consumer packaging and labelling, but you cannot do that on its own. These would be co-ordinated with Health and Welfare and other government agencies because there is such an intermingling of the regulations that are under review. We have put forth those recommendations, but we also feel it was important to put those forward today.

Mrs. Marleau (Sudbury): The more I hear presentations, the more I become aware of the interprovincial barriers. One of the big points in your presentation was of course this problem that even though provinces had agreed to co-ordinate their approach to, say, packaging, they were not in effect doing this at all. They were doing the opposite.

• 0955

Perhaps you can enhance this problem so people become more aware of just how serious these barriers are.

Dr. Peterson: Sandra Banks has been directly involved with this issue. It is very disturbing for our industry.

Ms Sandra Banks (Vice-President, Government Relations, Grocery Products Manufacturers of Canada): In addition to the current concerns about the additional regulatory burden or burden of standards that may come with different policies across provinces, the other impact is the total costs to the system. As different provinces develop different packaging approaches, consumers will ultimately bear the cost of paying for those systems. Part of our packaging stewardship model deals very specifically with identifying the most cost-efficient and effective means of reducing and diverting packaging at a cost that industry, and ultimately consumers, can afford, so we will have a balanced

[*Traduction*]

Le président: Je sais. Nous avons déjà entendu des témoins venant des ministères de l'Agriculture et des Transports. Ils font un examen très approfondi. En fait, on a organisé il y a deux semaines une conférence regroupant tous ceux qui traitent avec Consommation et Affaires commerciales. J'espère que cet examen en profondeur tiendra compte de toutes les remarques que vous avez formulées et que, dans le cas des règlements qui ne sont plus du tout adaptés à la réalité contemporaine, on signalera la situation au ministère d'origine. C'est ce que j'espère.

M. Peterson: Je vais demander à mademoiselle Curry d'intervenir, car elle a participé directement à cet excercice.

Mme Laurie Curry (directrice, Affaires techniques, Fabricants canadiens de produits alimentaires): Nous y avons participé à deux niveaux, au niveau de la révision de la réglementation dans le cadre de notre conseil technique et de notre comité de direction technique, et dans le cadre d'un comité consultatif organisé avec Consommateur et Société. Nous avons bien été consultés.

La semaine dernière, Consommation et Affaires commerciales a organisé un colloque rassemblant tous les groupes concernés par la réglementation pour en discuter.

En fin de compte, tout cela se ramène à dire qu'on peut soumettre des recommandations à Consommation et Affaires commerciales sur certaines lois en ce qui concerne le conditionnement et l'étiquetage, mais qu'on ne peut pas le faire isolément. Il faut que l'action soit coordonnée avec Santé et Bien-être Social et d'autres organismes gouvernementaux car tous ces règlements sont liés. Nous avons présenté ces recommandations, mais nous estimons qu'il était aussi important de faire cette intervention aujourd'hui.

Mme Marleau (Sudbury): Plus j'entends de témoins, plus je me rends compte de la réalité des barrières interprovinciales. Vous avez souligné dans votre exposé que, bien que les provinces aient convenu de coordonner leur démarche en matière par exemple d'emballage, il n'en était rien dans la réalité, au contraire.

Vous pourriez peut-être développer un peu la question pour mieux faire comprendre la gravité du problème.

M. Peterson: Sandra Banks s'est occupée directement de cette question, qui est très gênante pour notre industrie.

Mme Sandra Banks (vice-présidente, Relations gouvernementales, Fabricants canadiens de produits alimentaires): Outre les problèmes actuels entraînés par le fardeau supplémentaire des règlements ou normes imposés par diverses politiques dans les provinces, il y a la question du coût total. Chaque province élaborant une démarche différente pour l'emballage, c'est en fin de compte le consommateur qui finit par payer plus cher. Notre modèle de normes d'emballage vise précisément à trouver les moyens les plus rentables et les plus efficaces de réduire les emballages moyennant un coût acceptable pour l'industrie et en fin de compte pour les consommateurs, afin de réaliser un équilibre

[*Text*]

result of environmental impact and cost and competitiveness that our industry can work within.

It is a very big concern. We are putting significant efforts into raising the message not only with governments but also with other industry groups, and consumer and environmental groups as well. We will certainly be making that message much more loudly in the coming weeks and months.

Mrs. Marleau: As well, to get to the different provincial bodies that are actually causing some of this. I think it is important that we do it too.

Enforcement is another major problem you have spoken of, where the products are on the shelf and are distributed before it is detected that there are inconsistencies or problems, whereas when Canadian goods are shipped across the border, they are stopped right at the border. Have you any idea why the system operates in that way, not right at the border, the way they do it in the U.S.? If we are going to be dealing with the U.S., we are going to have to have them do what we do or join their ranks with some of these things.

Dr. Peterson: We have had a number of discussions with Consumer and Corporate Affairs, and it appears to be a problem of manpower, according to that department. They have very few inspectors who could man the borders. But perhaps if Customs agents were involved in the process as well, rather than strictly Consumer and Corporate Affairs inspectors, or perhaps HPB inspectors, this problem could at least be addressed, and hopefully eliminated.

Mrs. Marleau: Another one you were talking about—and I am losing my train of thought here—was this labelling legislation, NLEA, which the Americans are about to bring forward, and how that would cause a great deal of difficulty. Is it possible, or is it desirable, for our government actually to look at passing similar standards in packaging?

Dr. Peterson: Certainly we have been encouraging harmonization or equivalency in labelling between the two countries for some time. What this will require is likely significant changes in the approach taken in Canada. The United States approach is quite different from that taken in Canada. In the United States, food processors are allowed to add, for instance, vitamins and minerals, at a reasonable level, whereas in Canada we are told by law what we can add and at what levels. This gets back to the basic Food and Drugs Act, which needs to be looked at in terms of the principles it is attempting to enforce and apply. We believe this act in particular needs to be looked at from the point of view of not only competitiveness but also whether it is needed in today's environment.

Mrs. Marleau: In your presentation you said you were not particularly in favour of having Agriculture Canada designated as the lead government agency in ensuring co-ordination and so on. Would it not be a good idea to have one agency, whichever one, to be the focal point for all regulations in the end, and any complaints could perhaps go through that agency, in order that there would be some co-ordination and more streamlining? It might even help in the

[*Translation*]

entre les préoccupations environnementales et les questions de coût et de compétitivité au sein de notre industrie.

C'est un gros problème. Nous faisons de gros efforts pour sensibiliser non seulement les gouvernements mais aussi d'autres groupes d'industries, de consommateurs et d'écologistes. Nous allons continuer à insister sur ces messages dans les semaines et les mois à venir.

Mme Marleau: Parlons aussi des divers organismes provinciaux qui sont en partie à l'origine du problème. Je pense qu'il est aussi important de le faire.

Vous avez aussi parlé de l'application des règlements et dit que c'est seulement quand les produits sont sur l'étagère du détaillant qu'on détecte les problèmes ou les anomalies, alors que les Américains, eux, arrêtent les produits canadiens tout de suite à la frontière. Savez-vous pourquoi le système fonctionne de cette façon, pourquoi on n'arrête pas les produits à la frontière comme les Américains? Si nous commerçons avec les États-Unis, ou ils font comme nous, ou nous faisons comme eux.

M. Peterson: Nous en avons discuté avec Consommateurs et Sociétés, et d'après ce ministère, c'est un problème d'effectifs. Il y a très peu d'inspecteurs disponibles pour les contrôles à la frontière. Mais si l'on faisait appel à des agents des douanes, et pas simplement à des inspecteurs de Consommateurs et Sociétés, ou même à des inspecteurs de la DGPS, on pourrait atténuer, voire supprimer le problème.

Mme Marleau: Vous avez aussi parlé de cette loi américaine sur l'étiquetage, la NLEA, que les Américains vont adopter, et qui risque de nous poser beaucoup de problèmes. Notre gouvernement pourrait-il ou devrait-il en fait envisager des normes analogues pour l'emballage?

M. Peterson: Nous recommandons depuis un certain temps d'harmoniser l'étiquetage entre nos deux pays. Cela nécessiterait cependant de grands changements au Canada. Les États-Unis n'ont pas du tout la même démarche que le Canada. Aux États-Unis, les transformateurs sont par exemple autorisés à ajouter certaines quantités de vitamines ou de minéraux, alors que la loi au Canada est très scrupuleuse sur ce point. Cela nous ramène à la Loi sur les aliments et drogues dont il faudrait revoir les principes. À notre avis, il faudrait la revoir non seulement sous l'angle de la compétitivité, mais en fonction des besoins contemporains.

Mme Marleau: Vous avez dit aussi que vous ne souhaitiez pas vraiment qu'Agriculture Canada soit principalement chargé de la coordination, etc. Ne serait-ce pas une bonne idée de regrouper tous les règlements sous l'autorité d'un organisme quelconque par lequel passeraient toutes les plaintes, pour coordonner et rationaliser les choses? Cela permettrait même de faciliter l'application des textes. Comme vous le dites, si l'on pouvait convaincre les

[*Texte*]

enforcement. As you say, if you could convince the customs inspectors, who are already inspecting for other things, to do some of these other jobs at the same time, that might be one way around it.

• 1000

Dr. Peterson: Certainly we are in favour of efficiencies and trying to streamline the process. At this point the experience of Agriculture Canada has been primarily with meats, dairy products and fruits and vegetables. Although our industry has members that manufacture and sell those kinds of products, we are also into cosmetics and other grocery products. Agriculture Canada simply does not have the experience in those areas and that has been our concern.

Mrs. Marleau: Last night we heard a presentation by an OECD representative. He was explaining some of the things they were doing in these countries. I think two of the countries had an independent body while others had on-line ministries like Consumer and Corporate Affairs—those were the leading ministries, by the way—and others had Finance. They just picked a ministry. It appeared that was what they were trying to do. That ministry was the leading one. It wasn't necessarily Health and Welfare, but one that had a number of on-line responsibilities. Would you prefer this kind of approach? Is there one sector you think could do the job better?

Dr. Peterson: I think we certainly would be willing to take part in any discussions that might lead to that, provided we had adequate input to assure our members' concerns were considered.

Mrs. Marleau: Thank you. I hope somewhere soon we can have something that would respond to these multi-layer regulatory problems that are very serious these days.

The Chairman: I'd like to follow on Mrs. Marleau's last comment with regard to the leading agency and the regulatory policy. You mentioned in number three of your summary and recommendations the review of the Treasury Board's regulatory policy and the consideration of implemention by other federal government departments. You appreciate that this policy is, in fact, for all departments. If this policy review is successful it is across the jurisdiction of government and not just the Treasury Board area. I think it will meet, at least in that sense, one of your objectives.

Part of your mandate is to purchase a lot of product from your suppliers and process them further. We've heard from a variety of witnesses who talked about government rules and regulations. I have to assume that much of what you buy comes from supply-managed jurisdictions.

We've heard a lot about whether that's good for competition or whether that's good for the consumer. As someone who is between the two, I'd be interested in your comments. It obviously relates to the competitiveness of your industry. I'm curious whether you have any comments on the whole issue of supply management as it impacts on your ability to be competitive.

[*Traduction*]

inspecteurs des douanes, qui font déjà l'inspection d'autres choses, de faire une partie de ce travail, on avancerait déjà.

M. Peterson: Nous sommes tout à fait d'accord pour rationaliser, mais jusqu'à présent Agriculture Canada s'occupe essentiellement de viandes, de produits laitiers et de fruits et légumes. Certains de nos membres produisent ce genre de choses, mais nous représentons aussi les produits cosmétiques et d'autres produits d'épicerie. Or, Agriculture Canada n'a pas d'expérience dans ce domaine et c'est ce qui nous dérange.

Mme Marleau: Hier soir, nous avons entendu un représentant de l'OCDE nous expliquer ce qui se fait en Europe. Je crois que deux pays ont un organisme indépendant alors que d'autres concentrent les activités dans des ministères comme Consommation et Affaires commerciales ou les Finances. Ils choisissent un ministère qui a la responsabilité principale. Ce n'est pas nécessairement Santé et bien-être social, mais c'est un ministère qui a des responsabilités directes. Préféreriez-vous ce genre de formule? Y-a-t-il à votre avis un secteur mieux placé que les autres pour faire le travail?

M. Peterson: Nous serions prêts à en discuter, à condition d'avoir suffisamment voix au chapitre pour faire entendre les préoccupations de nos membres.

Mme Marleau: Merci. J'espère que nous aurons bientôt une réponse à ce grave problème de réglementation à des niveaux multiples.

Le président: J'ajoute un mot à cette dernière remarque de M^me^ Marleau sur l'organisme chargé de la responsabilité principale et sur la politique de réglementation. Vous parlez au point trois de vos recommandations d'une révision de la politique de réglementation du Conseil du Trésor et d'une éventuelle application par les autres ministères fédéraux. Vous comprenez bien que cette politique s'adresse en fait à tous les ministères. Si cet examen est réussi, il ne concernera pas seulement le Conseil du Trésor, mais tout le gouvernement. À cet égard, il devrait répondre à l'un de vos objectifs.

Votre mandat consiste en partie à acheter des produits à vos fournisseurs et à les transformer. Nous avons entendu divers témoins nous parler de la réglementation gouvernementale. J'imagine qu'une bonne partie de vos produits appartiennent à des domaines où il y a une gestion de l'offre.

On a beaucoup disserté pour savoir si c'était bon pour la concurrence ou pour le consommateur. Étant à mi-chemin entre les deux, j'aimerais avoir votre point de vue. Cela touche naturellement à la compétitivité de votre industrie. Avez-vous quelque chose à dire sur cette question de la gestion de l'offre et ses répercussions sur votre compétitivité?

[*Text*]

Ms Banks: Our view on supply management is quite straightforward. We believe if this country is going to have a value-added food production industry, then manufacturers must have access to agricultural inputs at prices competitive with the United States. That's not currently the situation when it comes to supply-managed commodities in the poultry and dairy industries.

Dairy prices can now be anywhere from 40% to 100% more expensive in Canada than in the United States. Certainly that's a major concern, particularly when you think of the fact that on January 1, 1993, tariffs on finished food products will drop by another 10%. Given the inequity in pricing, that poses a real challenge to domestic food manufacturers.

Another important consideration to keep in mind is that imports of food and beverages is increasing by about 15% a year. There is a real dilemma we must address immediately if we want to maintain a viable relationship and supply of value-added food products in Canada.

The Chairman: I will accept your number of 15% a year of those imports you say are happening. Are they products that are displacing Canadian production? If we are bringing in more orange juice or oranges, there is not a lot we can do about that. Are we replacing Canadian products with those imports?

• 1005

Ms Banks: That number is based on Statistics Canada's import numbers. From the numbers we have seen I can't tell what degree of displacement is going on, but the trend it speaks to is very important in terms of our ability to access agricultural ingredients at competitive prices.

We have been attempting to work this out for the last couple of years. Three years ago Mr. Mazankowski announced an agri-food policy review in which there was a major initiative to reach a second generation of supply management, but three years later we are no closer to seeing a second generation of supply management. That continues to be a major concern for food manufacturers.

The Chairman: Once you have received whatever it is you are buying and start processing the product. . .we have had other witnesses who talked about the inspectors in their plants. Does Health and Welfare Canada or Agriculture Canada have extensive inspection procedures in most of your operations?

Dr. Peterson: It varies with the type of plant. Obviously meat plants, in most cases, would have full-time inspectors. With respect to Health and Welfare, it is spotty. Some plants might be inspected on a regular basis while others are not. I suppose it depends on the history of that particular manufacturer as well as the type of products they manufacture.

Our experience at Kellogg is that we have regular inspections, but they certainly are not to the point where they have become a burden on us.

[*Translation*]

Mme Banks: Notre position sur la gestion de l'offre est très claire. Si nous voulons avoir une industrie alimentaire à valeur ajoutée, il faut que les manufacturiers puissent se fournir sur les marchés agricoles à des prix concurrentiels avec ceux des États-Unis. Ce n'est pas le cas actuellement pour les denrées où il y a gestion de l'offre dans le domaine de la volaille et de l'industrie laitière.

Les produits laitiers au Canada peuvent être de 40 à 100 p. 100 plus chers qu'aux États-Unis. C'est un grave problème, surtout si l'on songe que, le 1er janvier 1993, les droits de douane sur les produits finis alimentaires vont diminuer d'encore 10 p. 100. Étant donné cette inégalité, les fabricants canadiens ont un grave problème.

Il est aussi important de se souvenir que les importations de produits alimentaires et de boissons augmentent d'environ 15 p. 100 par an. Il faut immédiatement réagir si nous voulons assurer la survie des produits alimentaires à valeur ajoutée au Canada.

Le président: Je veux bien vous croire quand vous dites que les importations augmentent de 15 p. 100 par an. Mais s'agit-il de produits qui remplacent des produits canadiens? Si l'on importe plus d'oranges ou de jus d'orange, on ne peut pas y changer grand-chose. Ces importations remplacent-elles des produits canadiens?

Mme Banks: Ce chiffre est fondé sur les données de Statistique Canada concernant les importations. D'après les chiffres que nous avons eus, je ne peux pas dire dans quelle mesure les produits importés remplacent des produits canadiens, mais la tendance est très révélatrice en ce qui concerne notre capacité d'obtenir des produits agricoles à des prix concurrentiels.

Nous essayons de régler cette question depuis deux ou trois ans. En effet, il y a trois ans, M. Mazankowski a annoncé un examen de la politique agro-alimentaire dans le cadre duquel on a entrepris d'élaborer une deuxième génération de gestion de l'offre, mais trois ans plus tard, on ne voit pas encore cette deuxième génération poindre à l'horizon. Cette question continue de préoccuper beaucoup les fabricants de produits alimentaires.

Le président: Lorsque vous avez reçu les ingrédients que vous achetez et que vous commencez à transformer le produit. . . D'autres témoins nous ont parlé des inspecteurs qui visitent leurs usines. Est-ce que des représentants de Santé et Bien-être social Canada ou d'Agriculture Canada procèdent à des inspections poussées dans la plupart de vos installations?

M. Peterson: Tout dépend du type d'usines. Naturellement, les établissements de traitement des viandes ont dans la plupart des cas des inspecteurs à plein temps. Pour ce qui est de Santé et Bien-être social, ce n'est pas constant. Certaines installations peuvent être inspectées régulièrement, tandis que d'autres ne le sont pas. Je suppose que cela peut dépendre du dossier du fabricant en question, de même que du type de produits fabriqués.

Chez Kellogg, nous subissons des inspections régulières, mais elles ne sont certainement pas poussées au point de devenir un fardeau pour nous.

[*Texte*]

The Chairman: In your experience or in the group experience, have there been situations where you have received different interpretations by the same government inspectors, whether in a plant in Ontario or in Saskatchewan, or where a different inspector simply gives you a different ruling?

Dr. Peterson: Some of our members report that this is a problem. This can occur within the same department, an inspector in one part of the country and an inspector in another part of the country.

The Chairman: Along the same line, you have suggested that some plants may be inspected less often because they are producing properly or meeting all of the requirements. Would you want to see a system in place whereby you could gain certification from the government that you were a well-managed company, thereby eliminating the need for inspection in your plant?

Dr. Peterson: I think that is certainly a goal we should work toward. Any manufacturer today must recognize the importance of quality, and quality means adherence to certain standards.

The Chairman: In recommendation 4 in your brief you use a term I have not heard before, *codex alimentarius*. What are you talking about there?

Dr. Peterson: *Codex alimentarius* is an international body made up of countries from around the world which seek to develop approaches and standards that could be adhered to by all of the member countries.

It is a fairly cumbersome process. It involves a number of steps to come to a conclusion or standard. Nevertheless, it does bring to the table a common standard that is recognized by many of those member countries.

The Chairman: Are you suggesting, for example, that when somebody calls it "ketchup" it must have certain characteristics about it?

Dr. Peterson: I believe Canada chairs the committee which decides how products should be labelled. The Canadian government, through Consumer and Corporate Affairs and the Health Protection Branch, has for many years been involved in this committee which seeks common labelling practices for food products.

• 1010

Mr. Langdon (Essex—Windsor): My apologies for being late. It is not a commentary on the importance of your industry but instead a commentary on how late I stayed up listening to election results last night.

In looking through your brief, there are a number of points which stand out as very interesting from a regulatory point of view. There are a great many questions that we could enter into with respect to supply management but that is not really the focus of this committee's work. I doubt we should be so foolish as to make any recommendations in that area.

[*Traduction*]

Le président: D'après votre expérience ou celle de votre groupe, y a-t-il des cas d'interprétations différentes des mêmes inspecteurs gouvernementaux, c'est-à-dire différentes pour une usine en Ontario ou en Saskatchewan, ou encore est-il déjà arrivé qu'un inspecteur différent rende simplement une décision différente?

M. Peterson: Certains de nos membres signalent que c'est un problème. De telles situations peuvent se produire, c'est-à-dire qu'un inspecteur d'un ministère dans une partie du pays peut rendre une décision différente de celle qu'un inspecteur du même ministère rendra dans une autre partie du pays.

Le président: Vous avez également dit que certaines installations subissent moins d'inspections parce qu'elles préparent leurs produits comme il se doit ou répondent à toutes les exigences. Voudriez-vous qu'on institue un mécanisme vous permettant d'obtenir une accréditation du gouvernement en tant qu'entreprise bien administrée, rendant ainsi inutile les inspections de votre usine?

M. Peterson: Je pense que c'est certainement un objectif que nous devrions viser. Tous les fabricants doivent reconnaître de nos jours l'importance de la qualité et la qualité signifie qu'il faut respecter certaines normes.

Le président: Dans la recommandation 4 de votre mémoire, vous utilisez une expression que je n'ai encore jamais entendue, *codex alimentarius*. De quoi s'agit-il?

M. Peterson: Le *codex alimentarius* est un organisme international constitué de pays de toutes les régions du monde qui cherchent à élaborer des méthodes et des normes auxquelles pourraient se conformer tous les pays membres.

C'est un processus assez complexe qui comporte un certain nombre d'étapes avant d'aboutir à une conclusion ou à une norme. Il n'en produit pas moins une norme commune qui est reconnue par plusieurs des pays membres de cet organisme.

Le président: Vous voulez dire par exemple, que pour appeler un produit «ketchup», il faut qu'il possède certaines caractéristiques?

M. Peterson: C'est le Canada, je pense, qui préside le comité chargé de décider comment les produits devraient être étiquetés. Le gouvernement canadien, par l'entremise de Consommation et Affaires commerciales et de la Direction générale de la protection de la santé, participe depuis plusieurs années à ce comité qui cherche à établir des pratiques uniformes en matière d'étiquetage des produits alimentaires.

M. Langdon (Essex—Windsor): Je m'excuse de mon retard. Ce n'est pas parce que je n'accorde pas d'importance à votre industrie, c'est plutôt parce que j'ai veillé très tard hier soir afin d'écouter les résultats des élections.

Je vois dans votre mémoire un certain nombre de points très intéressants sur le plan de la réglementation. Nous pourrions discuter d'un tas de questions relatives à la gestion de l'offre, mais ce n'est pas vraiment l'objet des travaux du comité. Je ne crois pas que nous devrions avoir l'imprudence de faire des recommandations à ce sujet.

[*Text*]

What I am interested in is a couple of points that you make in your brief. Let me deal with them one by one.

First, you make a point about the unfair trade advantage given to U.S. products coming into this country. If I interpret correctly what you are saying, you are querying the absence of effective border inspection of products to see that they are correctly labelled and the nutritional claims made on products are in fact valid. I noticed the remarkable figure in the two-week period with 24-hour coverage once Consumer and Corporate Affairs did an inspection blitz at major border crossings—27% of border stops involved mislabelled products and/or incorrect nutrition claims.

That strikes me as a very disturbing figure, not just from the point of view of the industry and its capacity to compete successfully, but also from the point of view of the health of Canadians. Surely they must be able to place some confidence in the nutritional claims on labels. For instance, people who have particular allergies could find themselves in very serious difficulty if the labelling is incorrect on some food products they are using. What is the answer to this?

Dr. Peterson: I would like to touch on a couple of areas in your question.

First, as far as the safety of food that comes in from the United States is concerned, I do not believe that is an issue in terms of the safety of the food. We were talking about the labelling requirements that Canadian manufacturers have to adhere to for similar products, as well as the types of claims that can be made, specifically nutritional or health claims that are allowed in the United States and not allowed in Canada. In that sense, a product may appear superior in nutritional value to a similar Canadian product on the shelf. In our view, that is an unfair advantage to the United States product.

Also, we have a bilingual requirement, which is fine. We understand that. We accept that. That is just part of doing business and we have no problem whatsoever with it. However, there are products that enter Canada that do not meet this requirement.

There are a number of things that Canadian manufacturers have to do in order to participate in the Canadian market, whereas these other products that are imported do not have to adhere to similar regulations or guidelines. That in essence is the point we would like to make.

Mr. Langdon: What is your suggested response?

Dr. Peterson: I think the only way we can get a handle on this is to stop product at the border, similar to what happens in the United States. I participated in a forum something over a year ago talking about this. There were U.S. border inspectors on the panel. It was quite interesting to see the amount of Canadian product that goes into the United States that does not meet their requirements. It is very small. The Canadian manufacturers know their product

[*Translation*]

Il y a deux ou trois éléments de votre mémoire qui m'intéressent particulièrement. Si vous le permettez, je vais les aborder un par un.

Premièrement, vous parlez de l'avantage commercial injuste dont profitent les produits américains entrant dans notre pays. Si je vous comprends bien, vous vous interrogez sur l'absence d'une inspection efficace des produits à la frontière afin de vérifier l'étiquetage et la validité des affirmations faites quant à la valeur nutritive des produits. J'ai été vraiment frappé de voir que pendant une période de deux semaines au cours de laquelle Consommation et Affaires commerciales a tenu une grande campagne d'inspection 24 heures par jour aux principaux postes frontières, dans 27 p. 100 des chargements arrêtés à la frontière, on a trouvé des produits mal étiquetés ou des inexactitudes dans les indications relatives à la valeur nutritive des produits.

Je trouve ce chiffre très inquiétant, non seulement du point de vue de l'industrie et de sa capacité de faire face à la concurrence, mais également du point de vue de la santé des Canadiens. Ils doivent sûrement pouvoir avoir confiance dans l'exactitude des informations sur la valeur nutritive des aliments figurant sur les étiquettes. Par exemple, les gens qui souffrent de certaines allergies pourraient avoir de très graves ennuis si les étiquettes apposées sur certains produits alimentaires comportent des inexactitudes. Quelle est la solution à cela?

M. Peterson: Je vais aborder certains éléments de votre question.

Premièrement, je ne crois pas qu'il soit question de douter de la bonne qualité des aliments en provenance des États-Unis. Nous parlions des critères d'étiquetage que les fabricants canadiens doivent respecter pour des produits semblables, de même que de tous les genres d'affirmations qu'on peut faire, quant à la valeur nutritive ou sanitaire des produits, affirmations qui sont permises aux États-Unis mais interdites au Canada. Dans ce sens, un produit peut paraître supérieur, sur le plan de la valeur nutritive, à un produit canadien semblable qui est également à l'étalage. Selon nous, c'est un avantage injuste pour le produit américain.

En outre, nos étiquettes doivent être bilingues, ce qui est bien. Nous comprenons cette exigence. Nous l'acceptons. Cette exigence fait simplement partie de nos activités commerciales et nous n'y voyons aucune objection. Cependant, certains produits qui entrent au Canada ne respectent pas cette exigence.

Il y a certaines choses que les fabricants canadiens doivent faire pour pouvoir participer au marché canadien, tandis que certains produits importés ne sont pas assujettis aux mêmes règlements ou directives. C'est essentiellement notre argument.

M. Langdon: Quelle solution suggérez-vous?

M. Peterson: Je pense que la seule façon de régler le problème est d'arrêter le produit à la frontière, tout comme le font les États-Unis. Il y a plus d'un an j'ai participé à un colloque où l'on a discuté de cette question. Des inspecteurs du côté américain de la frontière faisaient partie du groupe de discussion. J'ai été très intéressé par la quantité de produits canadiens qui entrent aux États-Unis sans respecter leurs normes. Il y en a très peu. Les fabricants canadiens

[*Texte*]

is going to be looked at when it gets to the border. It must comply with the regulations.

• 1015

It is quite clear. If you are going to enforce it, you enforce it at the border. There you have it in its transport, however it is going to be transported, and it is retained until it is approved. Now, as we noted earlier, the product is allowed to cross the border, go to a distribution centre and be distributed freely right across the country to thousands of retail shelves. If it then is picked up, how are you going to pull all of that back? It is very difficult to do.

The solution, I think, is quite simple. It may be difficult to enact, but the solution is quite simple. You stop it at the border.

The Chairman: Making the assumption that the people you sell your product to as a group are the same people who are buying this stuff coming in from the United States, surely the buyer knows what the packaging requirements are in Canada. Why does that buyer buy a product that he or she knows is not in conformity? It seems to me you have the ability to stop the product by stopping the order from being placed long before it falls on the onus of government. Once the truck has left the shipping point it is kind of late to be worrying about it. Why can't you convince your own group to stop buying the stuff if it is not labelled correctly?

Dr. Peterson: You are talking about the retailers, and our organization does not represent the retail trade.

The Chairman: No, but the retailer isn't the one buying it. The corner store at the corner of Harwood and Highway 2 in Ajax is not the one buying this mislabelled product. The person buying it is the national distributor. I don't know who they are, but these national distributors place the order for mislabelled product. It wasn't the local corner store that placed the order. That national distributor bought it.

That is the question I am asking you. They are the same people you are selling to, these national distributors. Why aren't you stopping or educating them on the idea of not placing the order in the first place? Then you don't need government to solve your problem.

Dr. Peterson: We are in a very competitive industry. It is very difficult for us to effect that kind of control over the retailers or distributors.

The Chairman: I want to thank you for appearing before the committee this morning. Your input has certainly been interesting. It will be used in our report, which we hope to start working on shortly.

Dr. Peterson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I would now like to call forward representatives from the Canadian Soft Drink Association.

[*Traduction*]

savent qu'on va examiner leurs produits à la frontière. Ils doivent donc respecter les règlements.

C'est très clair. Pour faire respecter un règlement, il faut l'appliquer à la frontière. Le produit se trouve alors dans un camion ou tout autre moyen de transport, et il faut le bloquer jusqu'à ce qu'il soit approuvé. Or, comme nous l'avons mentionné tout à l'heure, nous laissons les produits passer la frontière, aller à un centre de distribution et être livrés à des milliers de détaillants de tout le pays. Si l'on découvre à ce moment-là quelque chose qui cloche, comment peut-on retirer tous les produits du marché? C'est très difficile à faire.

Je pense que la solution est très simple. Elle peut être difficile à mettre en application, mais elle est très simple. Il suffit d'arrêter les produits à la frontière.

Le président: À supposer que les gens à qui vous vendez votre produit achètent aussi ces produits des États-Unis, ces acheteurs savent sûrement quels sont les critères relatifs à l'étiquetage au Canada. Pourquoi acheteraient-ils un produit qu'ils savent ne pas être conforme? Il me semble que vous pouvez empêcher le produit d'entrer en bloquant la commande, bien avant de faire intervenir le gouvernement pour empêcher son entrée. Une fois que le camion a quitté le point d'expédition, il est un peu tard pour se préoccuper de cette question. Pourquoi ne pouvez-vous pas convaincre votre propre groupe d'acheteurs de cesser de commander le produit si l'étiquetage n'est pas conforme au règlement?

M. Peterson: Vous parlez des détaillants, mais notre organisme ne représente pas le commerce au détail.

Le président: Non, mais ce n'est pas le détaillant qui fait l'achat. Ce n'est pas le propriétaire du magasin de quartier à l'intersection de la rue Harwood et de la route 2 à Ajax qui achète ce produit mal étiqueté. La personne qui fait l'achat est le distributeur national. Je ne sais pas de qui il s'agit, mais ce sont ces distributeurs nationaux qui commandent le produit mal étiqueté. Ce n'est pas le propriétaire du petit magasin de quartier qui commande le produit. C'est le distributeur national.

Je vous pose donc la question. Ce sont les mêmes gens à qui vous vendez vos produits, c'est-à-dire les distributeurs nationaux. Pourquoi n'essayez-vous pas de leur enlever l'idée de passer la commande? Vous n'auriez pas alors besoin du gouvernement pour régler votre problème.

M. Peterson: La concurrence est très forte dans notre industrie. Il nous est très difficile d'exercer ce genre d'influence sur les détaillants ou les distributeurs.

Le président: Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant le comité ce matin. Vous nous avez certainement dit des choses intéressantes. Nous les utiliserons dans notre rapport, que nous commencerons à rédiger bientôt, nous l'espérons.

M. Peterson: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: J'invite maintenant les représentants de l'Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses à s'approcher.

[*Text*]

I would like to welcome you to the subcommittee this morning. We look forward to your input. We would ask you to give us a summary of your presentation, up to 10 or 15 minutes, which will allow us some time for questions. Please introduce yourselves and proceed with your comments.

Ms Paulette Vinette (President, Canadian Soft Drink Association): Thank you and good morning. With me today is Mr. Wayne Mailloux, President of Pepsi-Cola Canada Limited and a member of our Canadian Soft Drink Association's board of directors.

We would like to thank committee members on behalf of the soft drink industry for your hard work and careful consideration of the positions that are being presented before you. As you well know, there are few issues of greater importance facing Canada today than ensuring the long-term domestic and international competitiveness of the industrial base.

L'ACIBG représente au-delà de 90 embouteilleurs ainsi que des franchiseurs, distributeurs et fournisseurs de l'industrie qui sont responsables de plus de 98 p. 100 de la production canadienne de boissons gazeuses.

• 1020

Les Canadiens ont consommé environ 3 milliards de litres de boissons gazeuses en 1991. Les installations de boissons gazeuses réparties à travers le Canada emploient quelque 11 000 Canadiens directement et 30 000 autres indirectement.

Chaque année, l'industrie achète pour 1,2 million de dollars de fournitures et de services pour la production de boissons gazeuses. C'est dans ce contexte que nous comparaissons devant vous aujourd'hui à titre d'industrie qui a des intérêts économiques considérables dans ce pays et qui s'est engagée à aider le pays tout entier à trouver le moyen d'assurer sa croissance économique future.

Our association believes that a supportive regulatory framework is essential to the stability of all Canadian industry. Practically, this means that regulations to achieve Canadian social policy objectives should be designed with full regard for the competitiveness of Canadian industry.

As domestic markets across the world, and particularly throughout North America, lower their trade barriers and welcome freer trade, we believe it is critical that Canada manages its regulatory load to ensure that we are not crippling our economic competitiveness in the pursuit of an infinite list of social policy objectives.

Within Canada itself we should address the conflicting regulatory requirements from province to province, and the regulatory overlap between the provincial and federal governments. For example, the federal government established the national packaging protocol to provide voluntary guidelines on how industry could reduce the amount of packaging that goes into the solid waste stream. The protocol sets reduction targets for 1992, 1996 and the

[*Translation*]

Je tiens à vous souhaiter la bienvenue au sous-comité ce matin. Nous avons hâte de vous entendre. Nous vous invitons à nous faire un résumé de 10 à 15 minutes de votre mémoire afin de garder du temps pour les questions. Je vous prie de bien vouloir vous présenter et de faire ensuite vos commentaires.

Mme Paulette Vinette (présidente, Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses): Merci et bonjour. Je suis accompagnée aujourd'hui de M. Wayne Mailloux, président de Pepsi-Cola Canada Limitée et membre du conseil d'administration de l'Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses (ACIBG).

Au nom des membres de l'industrie des boissons gazeuses, nous tenons à vous remercier de tout votre travail et de l'attention que vous accordez aux points de vue qui vous sont présentés. Vous savez bien que le Canada fait face aujourd'hui à peu de défis plus importants que celui d'assurer la compétitivité à long terme de nos principales industries à l'échelle nationale et internationale.

The Association represents more than 90 bottlers as well and franchise houses, distributors and industry suppliers responsible for providing over 98 percent of the soft drinks produced in Canada.

Canadians consumed approximately 3 billion litres of soft drinks in 1991. Soft drink operations are spread across Canada, employing about 11,000 Canadians directly and another 30,000 indirectly.

Every year, the industry purchases about 1.2 billion dollars worth of supplies and services for the production of soft drinks. It is against this background that we appear today, as an industry with a considerable economic stake in this country and as an industry committed to ensuring that the country as a whole find ways to more effectively secure our economic future.

L'association croit qu'il est essentiel de pouvoir compter sur un contexte réglementaire pertinent pour assurer la stabilité de toute entreprise canadienne. Sur le plan pratique, cela signifie que les règlements visant à promouvoir les objectifs de la politique sociale canadienne devraient être conçus en tenant compte de la compétitivité de l'industrie canadienne.

Au fur et à mesure que les marchés internes partout au monde, et surtout en Amérique du Nord, font tomber leurs barrières commerciales pour se ranger du côté du libre-échange, nous croyons qu'il est essentiel que le Canada gère sa masse de règlements de façon à ne pas handicaper notre compétitivité économique à cause d'une liste infinie d'objectifs que nous chercherions à atteindre sur le plan de nos politiques sociales.

À l'intérieur des frontières canadiennes, nous devrions nous attaquer aux règlements provinciaux qui sont souvent en conflit les uns avec les autres ainsi qu'aux chevauchements des règlements provinciaux et fédéraux. Par exemple, le gouvernement fédéral a décidé d'un protocole national sur l'emballage proposant à l'industrie des directives facultatives pour lui permettre de diminuer la quantité de produits d'emballage qui viennent augmenter notre amas de déchets

[*Texte*]

year 2000. These were widely endorsed by Canadian industry, including the soft drink industry.

Like other sectors, the soft drink industry has made considerable progress toward these packaging waste reduction targets on a voluntary basis. Over the last two years, however, provincial governments have passed legislation to give regulatory force to the reduction targets. Unfortunately, individual provinces vary in their regulatory approach, which results in a diversity of packaging reduction requirements across the country.

National companies like ours simply cannot deal efficiently with 10 different sets of rules that affect packaging. The inconsistency from province to province and the overlap between federal and provincial requirements have created a gridlock in this country that is bleeding our competitiveness.

The Canadian Soft Drink Association implores all governments in this country to act on the consensus of Canadian business, and clear up regulatory confusion. To that end, we have four central recommendations that we wish to communicate to you today.

First, governments should harmonize regulatory requirements so that national companies face consistent requirements from province to province.

Second, governments should minimize the total regulatory load that industry is required to shoulder. Even if every regulation pursues a laudable social objective, there is a point at which the overall load of regulation is too great for the economy to sustain.

Third, governments should understand there are alternative means of achieving societal goals other than through regulation. In many cases society, through government, should set the desired goal and then allow industry the freedom to bring forth its creative innovation to find effective and cost-efficient ways of achieving the goal.

Finally, we believe goverments must establish a level playing field to ensure that their regulations are competitively neutral. In other words, regulations should not give anyone a competitive advantage in Canada. This is not the case in the soft drink industry, which my colleague, Mr. Mailloux, will illustrate for you in a moment.

The soft drink industry believes if goverments were to follow these four principles, Canada would achieve social policy objectives in concert with sustained economic growth. Furthermore, once we achieve regulatory consistency, we create a national framework that encourages the growth of strong national companies that produce high-quality goods for export throughout the world.

Wayne will explain the specifics of the soft drink industry's position.

[*Traduction*]

solides. Ce protocole propose des cibles à atteindre pour les années 1992, 1996 et 2000. Ces objectifs ont été largement appuyés par l'industrie canadienne y compris le secteur des boissons gazeuses.

Ce secteur, comme d'autres, a déjà fait des progrès considérables en ce sens et de son propre chef. Cependant, pendant les deux dernières années les gouvernements provinciaux ont adopté des lois pour donner force de règlement à ces objectifs. Malheureusement, les provinces n'ont pas toutes fait exactement la même chose et, par conséquent, les exigences en matière de diminution des produits d'emballage varient d'un bout à l'autre du pays.

Les compagnies qui font affaire à l'échelle du pays, comme nous, ne peuvent tout simplement pas viser une efficacité optimale en ayant à observer dix jeux de règlements différents. Cette incompatibilité d'une province à l'autre et le chevauchement au niveau des exigences provinciales et fédérales nous paralysent face à nos concurrents.

L'Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses implore tous les niveaux de gouvernement de notre pays de donner suite aux demandes de l'industrie canadienne et de mettre fin à cette confusion dans les règlements. À cette fin, nous formulons quatre recommandations que nous vous présentons aujourd'hui.

Tout d'abord, les gouvernements devraient s'entendre afin que, d'une province à l'autre, les règlements soient homogènes pour les compagnies d'envergure nationale.

Deuxièmement, les gouvernements devraient minimiser le fardeau réglementaire global que doit assumer l'industrie. Même si chaque règlement a comme fin un objectif social louable, il y a un point au-delà duquel le fardeau total de la réglementation devient trop lourd pour l'économie.

Troisièmement, les gouvernements doivent comprendre qu'on peut atteindre les objectifs d'une société en employant des moyens autres qu'une réglementation. Dans bien des cas la société, via son gouvernement, devrait fixer l'objectif désiré pour ensuite donner à l'industrie la liberté nécessaire pour faire jouer sa créativité afin de trouver des façons efficaces et économiquement efficientes pour atteindre les résultats désirés.

Enfin, nous croyons que les gouvernments doivent imposer les mêmes règles à tous les intervenants de façon à n'en avantager aucun. Ce n'est pas le cas pour l'industrie des boissons gazeuses et mon collègue, M. Mailloux, vous en fera l'illustration dans quelques instants.

Si nos gouvernements devaient respecter ces quatre principes, nous croyons que le Canada atteindrait ses objectifs de politique sociale tout en assurant sa croissante économique à long terme. De plus, une réglementation homogène nous permettrait de créer ce contexte national qui encourage la croissance de compagnies puissantes d'envergure nationale manufacturant des produits de haute qualité que l'on peut exporter partout au monde.

Wayne vous donnera maintenant le détail pour ce qui concerne notre industrie.

[*Text*]

M. Wayne Mailloux (président de Pepsi Cola Canada Ltd. et membre du conseil d'administration de l'Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses): Paulette a mentionné le besoin d'uniformiser la réglementation à travers le pays. En fait, l'absence de règlements uniformes entre les diverses provinces constitue en soi le plus gros obstacle à la compétitivité de notre industrie au Canada. Les règlements provinciaux qui m'inquiètent le plus sont ceux qui précisent comment les canettes et bouteilles de boisson gazeuse doivent être récupérées après leur usage.

• 1025

As an industry we face different container recovery requirements in almost every province and territory. Some jurisdictions place refundable deposits on containers to require their return to a retail outlet for refilling by the bottler.

Other jurisdictions require or rely on voluntary recycling programs commonly described as blue box recycling. Still others place refundable deposits on containers to encourage their return to a depot for recycling.

Finally, the fourth approach, used in New Brunswick, for example, sets a deposit aMount of which the consumer gets only half refunded. It's a half-back program. The other half of the deposit paid by the consumer goes to a government fund.

The cost of some of these approaches is as high as $1.75 per case of soft drinks, which represents an astounding 29% of the selling cost of an average case of soft drinks in Canada. It's a very heavy burden for the consumer and the industry to bear.

Aside from the cost burden that pushes the prices up, the lack of regulatory consistency means the industry must meet different requirements for container labelling in each jurisdiction to inform customers of the recovery approach used in their area.

Different container labelling means shorter, less efficient production runs, duplicate and additional inventories of product in warehouses and significant additional handling costs.

In general, these requirements do not extend to other non-alcoholic beverages. Producers of bottled water, juices and so on are free from container recovery requirements even though these containers end up in landfills and in total represent a larger volume of containers than soft drinks.

Soft drink containers, in fact, represent a fraction of 1% of the total solid waste generated in our country. Nevertheless, our industry has been singled out consistently by provincial governments for special regulatory treatment that's way out of proportion with the alleged problem.

Paulette previously outlined four principles for governments to follow in charting the regulatory course in this country. The situation I've just described violates both the principle of regulatory harmony and the principle of creating a level playing field where regulation is competitively neutral. We simply cannot compete when the regulatory climate in the country is hostile to the soft drink industry.

[*Translation*]

Mr. Wayne Mailloux (President, Pepsi-Cola of Canada Ltd. and Board member of the Canadian Soft Drink Association): Paulette has referred to the need for regulatory consistency across this country. In fact, the lack of regulatory consistency from province to province constitutes the single greatest impediment to our industry's competitiveness in Canada. The provincial regulations I am most concerned about are those specifying how soft drink cans and bottles must be recovered after use.

Notre industrie fait face à des exigences différentes dans presque chaque province et territoire pour la récupération des contenants vides. Certains imposent une consigne pour assurer le retour chez l'embouteilleur.

D'autres exigent des programmes de recyclage à libre participation du genre «boîte bleue ou verte». D'autres imposent une consigne encourageant le retour à un dépôt de recyclage.

Enfin, la quatrième méthode, employée au Nouveau-Brunswick, par exemple, consiste à imposer une consigne dont le consommateur ne récupére que la moitié. C'est une sorte de demi-consigne. L'autre moitié de la consigne payée par le consommateur est versée à un fonds du gouvernement.

Dans certains cas, cela peut représenter jusqu'à 1,75$ par caisse de boissons gazeuses, ce qui représente, fait étonnant, jusqu'à 29 p. 100 du prix de vente de la caisse moyenne de boissons gazeuses vendues au Canada. C'est imposer un très lourd fardeau au consommateur et à l'industrie.

Sans compter ce facteur qui ne fait qu'augmenter les prix, le manque d'homogénéité au niveau de la réglementation signifie que l'industrie doit répondre à des exigences d'étiquetage différentes selon les régions pour informer les clients sur la méthode de récupération locale.

Cette différence d'étiquetage implique des séries de production plus courtes et moins efficaces, des stocks de produits additionnels ou en double inventaire dans les entrepôts ainsi que des coûts de manutention sensiblement élevés.

En général, ces exigences ne s'appliquent pas aux autres boissons non alcoolisées. Les embouteilleurs d'eau minérale, de jus et ainsi de suite n'ont pas à répondre aux exigences de recouvrement des contenants, même si ces derniers sont envoyés au dépotoir et que leur volume est beaucoup plus élevé que pour les boissons gazeuses.

En réalité, les contenants pour boissons gazeuses ne représentent qu'une fraction de 1 p. 100 du total des déchets solides de notre pays. Néanmoins, notre industrie est constamment pointée du doigt par les gouvernements provinciaux qui nous imposent un traitement spécial via des réglementations tout à fait disproportionnées par rapport au prétendu problème.

Paulette a déjà énoncé quatre principes qui devraient inspirer nos divers paliers de gouvernement en matière de réglementation. La situation que je viens de décrire viole à la fois le principe de l'harmonisation de la réglementation et celui d'une même règle qui s'appliquerait à tous et qui n'aurait donc aucune incidence sur la concurrence. Nous ne pouvons tout simplement pas faire face à la concurrence lorsque le milieu est si hostile à l'industrie des boissons gazeuses.

[*Texte*]

We've not been passive in the face of what we consider a hostile regulatory environment. Through the association, and as individual members, we have been very active in presenting our case to provincial governments, arguing that the industry can achieve society's container recovery requirements far more cheaply and far more effectively if governments would only let us do it ourselves.

Frankly, too often our position has fallen on deaf ears and that causes a lot of frustration for us in the soft drink industry. I'd like to share some facts with you so that you might share our frustration for a few moments.

Deposit-based systems which governments seem to like—and I'll come back to that point in a moment—are indeed effective in achieving high recovery rates for used beverage containers. However, as a solid waste management approach, deposit-based systems are far more expensive and far less effective from an environmental standpoint than alternative approaches to waste diversion.

Our industry is arguing for multi-material recycling approaches commonly referred to as the blue box approach in most parts of the country. Under this approach it's been proven that recovery rates can be equal or even greater than any deposit-based system.

What's more, for every tonne of soft drink containers recovered for recycling, the blue box system collects over 30 tonnes of other material that would otherwise go to landfill sites.

Let's look at the costs. Collecting one tonne of soft drink containers under a blue box approach costs $175 per tonne. This is compared to over $700 per tonne to collect the same amount under deposit-based systems.

• 1030

Furthermore, deposit-based approaches are discriminatory because they add costs that other non-deposit beverages do not bear, thus influencing consumer purchasing decisions.

Blue box-type approaches therefore are better for both our environment and our economy. They are also better for the bottom-line position of my industry, and therefore essential to our ability to create jobs and attract capital investment.

We looked at sales data across the country and found a very disturbing pattern. In every province where deposits are applied only to soft drink containers, sales of soft drinks were below the national average. Clearly, consumers are making purchasing decisions on the basis of the total point-of-sale price including the redeemable deposit. In other words, consumers do not consider the fact that they will get all or a portion of the deposit back. The decision is prompted by the total cash outlay.

[*Traduction*]

Nous ne sommes pas demeurés passifs face à cette réglementation que nous jugeons hostile à nos intérêts. Au niveau de l'Association et individuellement, nous avons activement plaidé notre cause auprès des divers gouvernements provinciaux, arguant que l'industrie pourrait atteindre l'objectif que s'est fixée la société en matière de recouvrement de contenants à bien moindre coût et plus efficacement si seulement les gouvernements nous laissaient entière liberté en la matière.

Franchement, nos arguments sont trop souvents tombés dans les oreilles de sourds, ce qui nous a causé bien des frustrations. J'aimerais partager certains faits avec vous afin que vous puissiez partager nos frustrations pendant quelques brefs instants.

La méthode de la consigne, qui semble être l'enfant chéri des gouvernements, j'y reviendrai dans un instant, a pour résultat réel des taux de recouvrement plus élevés de nos contenants. Cependant, au niveau de la gestion de nos déchets solides, cette méthode coûte beaucoup plus cher et se révèle beaucoup moins efficace du point de vue écologique si l'on tient compte de certaines autres solutions.

Notre industrie penche fortement en faveur du recyclage global communément dénommé "programme des boîtes bleues", à peu près partout au pays. Il est prouvé qu'avec cette méthode, les taux de recouvrement peuvent égaler ou même dépasser les résultats atteints grâce à la méthode des contenants consignés.

De plus, pour chaque tonne de contenants de boissons gazeuses récupérée pour le recyclage, on réussit, grâce aux boîtes bleues, à récupérer plus de 30 tonnes d'autres matériaux qui autrement se retrouveraient au dépotoir.

Et voici maintenant une petite analyse des coûts. La récupération d'une tonne de contenants de boissons gazeuses au moyen des boîtes bleues coûte 175$. Avec la méthode des contenants consignés, il en coûte plus de 700$ la tonne.

En outre, la méthode de la consignation a un caractère discriminatoire car elle représente un coût supplémentaire auquel échappent les autres boissons dont les contenants sont non consignés, ce qui influe sur les décisions des consommateurs en matière d'achat.

L'utilisation de boîtes bleues est donc préférable, pour notre environnement comme pour notre économie. Cette méthode est également plus avantageuse pour les résultats nets de mon industrie; c'est un facteur essentiel en ce qui concerne notre capacité de créer des emplois et d'attirer des investissements.

Nous avons étudié les chiffres de vente pour l'ensemble du pays et avons constaté une tendance très inquiétante. Dans toutes les provinces où seuls les contenants de boissons gazeuses sont consignés, les ventes de ces boissons sont inférieures à la moyenne nationale. Il est évident que la décision des consommateurs, lorsqu'ils achètent ces produits, dépend du prix total au point de vente, y compris la consigne remboursable. Autrement dit, les consommateurs ne tiennent pas compte du fait qu'il leur sera possible de récupérer tout ou partie de ce dernier montant. Leur décision est déterminée par la somme totale qu'ils doivent débourser.

[*Text*]

To summarize, deposit-based systems are wrong for three reasons. First, deposits add administrative complications and costs. Second, they distort competitive relationships resulting in an erosion of soft drink sales in the country. Third, deposits are completely unnecessary since better, cheaper alternatives to container-recovery exist.

These approaches promote higher levels of recovery and recycling of a whole range of material at lower net costs to the consumer.

Governments in Canada and abroad have declared support for the concept of sustainable development where economic growth and environmental protection go hand in hand. Deposit-based systems represent an unacceptable transgression of this principle where an ill-conceived regulatory approach unnecessarily violates an industry's right to market share by discriminatory public policy, whose goals could be better achieved and more cheaply accomplished through multi-material recycling or blue box-type approaches.

Earlier I said that governments seem to like deposit-based systems despite the fact the evidence against deposits is so strong. I suppose you might be wondering what the attraction is from the perspective of government.

I am not the one to answer for the policy approach of environmental departments across the country, but I will suggest to you that deposit approaches are a publicly visible fix and they are also a hidden way of generating revenue.

Too often unredeemed deposits end up in government funds or programs and are absorbed into general revenues for unrelated expenditures. We saw precisely this situation in Quebec a few years ago when a $20-million fund of unredeemed deposits disappeared into general revenues. This is a distortion of the intent of all parties when the deposits were collected and nothing less than an unfair, undeclared, hidden form of tax.

In fairness, I ask you: Should soft drink consumers and producers subsidize public sector spending that is totally unrelated to the consumption or production of soft drinks? I think the answer is obvious. It is no.

I focused on one example here in some detail because we wanted to provide a balance of general principles, provided by Paulette at the outset, with some specifics. I thank you for your attention and I will turn the presentation back over to Paulette.

Ms Vinette: I would like to conclude our presentation with just a few brief summaries of our views and concerns.

[*Translation*]

En résumé, les systèmes de consignation sont à rejeter pour trois raisons. Premièrement, ils créent des complications administratives et des coûts supplémentaires. Deuxièmement, ils faussent la concurrence et entraînent une érosion des ventes de boissons gazeuses dans notre pays. Troisièmement, la consignation est absolument inutile puisqu'il existe des méthodes meilleures et moins coûteuses que la récupération des contenants.

Ces autres méthodes favorisent un taux plus élevé de récupération et de recyclage de toute une gamme de matériaux, et cela, à un coût net inférieur pour le consommateur.

Les gouvernements du Canada et de pays étrangers se sont prononcés en faveur du principe du développement durable selon lequel la croissance économique et la protection de l'environnement vont de pair. Les systèmes de consignation constituent une infraction inacceptable à ce principe car ils constituent une méthode de réglementation mal conçue qui entrave inutilement le droit de l'industrie de s'assurer une part du marché en imposant une politique publique discriminatoire, dont les objectifs pourraient être plus facilement et plus économiquement atteints grâce au recyclage de matériaux multiples ou au système des boîtes bleues.

J'ai dit tout à l'heure que les gouvernements semblent apprécier les systèmes de consignation en dépit de toutes les preuves contraires. J'imagine que vous vous demandez pourquoi ces systèmes paraissent si attrayants aux gouvernements.

Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les politiques des ministères chargés de la protection de l'environnement dans notre pays, mais à mon avis, la méthode de la consignation constitue une solution facile et visible pour le public et aussi, une façon occulte de réaliser des recettes.

Il arrive trop fréquemment que les montants des consignes non récupérés se retrouvent dans des fonds ou des programmes gouvernementaux où soient absorbés dans les recettes générales et affectés à des dépenses dans des domaines tout à fait différents. C'est précisément ce qui s'est produit au Québec, il y a quelques années, lorsqu'un fonds de 20 millions de dollars constitué par ces montants non récupérés a été englouti par les recettes générales. Ce n'est pas du tout ce que voulaient toutes les parties concernées au moment de la consignation et cela ne représente rien d'autre qu'une forme injuste, non avouée et occultée de taxation.

En toute honnêteté je vous pose la question suivante: les consommateurs et les producteurs de boissons gazeuses devraient-ils subventionner des dépenses du secteur public n'ayant absolument aucun rapport avec la consommation et la production de ces boissons? Je crois qu'il va de soi que la réponse est négative.

Je me suis attardé sur un seul exemple parce que nous voulions créer un équilibre entre les principes généraux présentés par Paulette au départ, et des points précis. Je vous remercie de votre attention et je rends la parole à Paulette.

Mme Vinette: Je voudrais conclure notre exposé en résumant brièvement nos vues et nos préoccupations.

[*Texte*]

First, we are fully supportive of high standards to protect the environment. We recognize that governments have a role to play in ensuring that society's environmental protection objectives are attained.

Second, conflicting and overlapping regulatory requirements in this country are seriously hampering the ability of Canadian businesses to compete. Governments must heed the words of the private sector and free us from regulatory confusion that sacrifices economic growth for our growing list of social policy objectives.

Third, there are four inviolate principles that governments must observe when setting our social and public policy goals.

Number one, make sure the body of regulations are in harmony from province to province and between the federal and provincial governments.

Two, minimize the regulatory load in our country. We believe your motto should be "Regulate only when absolutely necessary".

• 1035

Three, set goals and standards that let industry find the most effective and efficient way of achieving them. Regulation can be the bluntest, least effective and most expensive means of achieving our environmental protection objectives. It is far better in many cases to allow industry to bring forth its creativity and innovation in implementing the most effective and least expensive means to protect the environment.

Four, set a level playing field so that regulations issued are competitively neutral, offering no one a market advantage.

From our point of view, the most desirable outcome of this committee would be a strong federal role in setting policy objectives or guidelines in consultation with provincial governments. We believe the federal government should play a central role in ensuring that provinces respect the economic realities facing Canadian businesses. Practically, that means all governments must work together setting common, fair standards.

In the case of the environment, we believe if you set environmental guidelines and ask the provinces to work toward the same approaches, it would serve our purposes and that of many other Canadians.

We thank you. We would be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you very much. I appreciate your presentation.

[*Traduction*]

Premièrement, nous sommes totalement favorables au maintien de normes élevées de protection de l'environnement. Nous reconnaissons que les gouvernements ont un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs de la société en matière de protection de l'environnement.

Deuxièmement, les chevauchements et les contradictions des règlements appliqués dans ce pays nuisent gravement à la compétitivité des entreprises canadiennes. Les gouvernements doivent prêter une oreille attentive à ce que le secteur privé a à dire et nous libérer de la confusion créée par une réglementation qui sacrifie la croissance économique à notre liste de plus en plus longue d'objectifs en matière de politique sociale.

Troisièmement, il y a quatre principes inviolables que les gouvernements se doivent d'observer lorsqu'ils établissent nos objectifs en matière de politique sociale et publique.

Premièrement, s'assurer de la concordance de la réglementation entre les provinces et entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Deuxièmement, réduire la réglementation au minimum dans notre pays. Nous sommes convaincus que votre devise devrait être «ne réglementer que lorsque c'est absolument nécessaire».

Troisième, fixer des buts et des normes qui permettent à l'industrie à trouver des moyens plus efficaces et efficients de les atteindre. La réglementation peut être le moyen le plus brutal, le moins efficace et le plus coûteux d'atteindre nos objectifs en matière de protection de l'environnement. Dans beaucoup de cas, il est bien préférable de permettre à l'industrie d'user de sa créativité et de son sens de l'innovation pour mettre en oeuvre les méthodes les plus efficaces et les moins coûteuses de protection de l'environnement.

Quatrièmement, créer un situation équitable de manière à ce que la réglementation imposée soit neutre sur le plan de la compétitivité et n'offre un avantage commercial à personne.

Selon nous, le résultat le plus souhaitable des travaux de ce comité serait de permettre aux autorités fédérales de jouer un rôle fort dans l'établissement des objectifs ou des lignes directrices en consultation avec les gouvernements provinciaux. Nous estimons que le gouvernement fédéral devrait jouer le rôle principal dans ce domaine afin de s'assurer que les provinces respectent les réalités économiques auxquelles sont confrontées les entreprises canadiennes. Dans la pratique, cela signifie que tous les gouvernements doivent collaborer à la recherche de normes communes et équitables.

En ce qui concerne l'environnement, nous estimons que si vous établissez des lignes directrices dans ce domaine et si vous demandez aux provinces de travailler dans le même sens, vous servirez nos objectifs et ceux de beaucoup d'autres canadiens.

Nous vous remercions. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie vivement de votre exposé.

[*Text*]

You mention on pages 7 and 8 about the cost of some of these variable approaches in provincial jurisdictions, or federally, being as much as $1.75 per case. When I am paying $6 or $7—or whatever it's on sale for during the week—for a case of pop, I find that rather a staggering number. But I do not know how I am paying that. Maybe you could tell me how you arrive at that $1.75.

Mr. Mailloux: That number represents handling charges collected by depots for handling containers brought back by consumers, which can range from a low of 3¢ in the depot system in parts of Canada to a high of 6¢ or 7¢ a container or tin of pop; unredeemed deposits that are pocketed by the government that disappear into general revenues; and operating cost subsidies provided to the depot system by the industry to make up any shortfalls between revenues received and cost outlay.

The Chairman: Does this exist in Ontario?

Mr. Mailloux: Ontario currently has a much more cost-effective system in the blue box system, which collects solid waste and diverts solid waste from landfill at a cost of about $175 a tonne. It is one-fourth the cost of the most expensive system in Canada.

The Chairman: I saw these numbers, but I obviously do not see the system in place in the area I live in.

When you talk about the $175, you are obviously talking about a system that uses bottles more than cans. Is that true?

Mr. Mailloux: No. It is a mix of materials, bottles and cans.

The Chairman: When I buy a case of bottled soft drinks, or even an individual bottle and pay a quarter or whatever the deposit is, do you mean that ends up in government coffers somewhere?

Mr. Mailloux: It depends on the jurisdiction. It varies in each province in Canada. In some provinces, such as New Brunswick, if you buy a refillable bottle you get 100% of your money back. If you buy any 2-litre PET bottle, a very common package in the industry, you will get half of your money back, and the other half goes into the government fund.

The Chairman: In Ontario if I buy a bottle of soft drink and put my 25¢ deposit on it, does the bottler ultimately get the money, or does the government get it?

Mr. Mailloux: The consumer who brings it back will get it.

The Chairman: Assuming that not all bottles are returned because some are broken, who gets that?

Mr. Mailloux: The bottler will get it because it represents the deposit collected for a package to be returned and the package has not been returned; therefore, the bottler has to buy another package.

Mr. Langdon: You have a statement in here that:

The overlap between federal and provincial requirements has created a gridlock in this country that is bleeding our competitiveness.

[*Translation*]

Vous indiquez, aux pages 7 et 8 de votre mémoire, qu'à cause de la diversité de la réglementation à l'échelon provincial ou fédéral, le coût peut atteindre 1.75$ la caisse. Sachant que je paie 6$ ou 7$—ou quel que soit le prix de promotion pendant la semaine—une caisse de boisson gazeuse, cela me paraît énorme. Mais je ne sais pas comment on en arrive là. Peut-être pourriez-vous m'expliquer comment vous parvenez à ce chiffre de 1.75$.

M. Mailloux: Ce chiffre représente les frais perçus par les dépôts pour la manutention des contenants ramenés par les consommateurs, qui vont d'un minimum de 3c. dans certaines régions du Canada à un maximum de 6c. ou 7c., pour un contenant ou une canette de boisson gazeuse; les montants des consignations qui sont empochés par le gouvernement et disparaissent dans les recettes générales; et les subventions de fonctionnement accordées aux dépôts par l'industrie afin de compenser les écarts éventuels entre les recettes et les dépenses.

Le président: Cela existe-t-il en Ontario?

M. Mailloux: Actuellement, l'Ontario utilise un système beaucoup plus économique, celui des boîtes bleues, qui permet de collecter des déchets solides et de ne pas les déverser sur les décharges, opération qui coûte environ 175$ la tonne, soit le quart du coût du système le plus coûteux au Canada.

Le président: J'ai déjà vu ces chiffres, mais manifestement, le système n'existe pas dans la région où j'habite.

Lorsque vous parlez de 175$, vous parlez manifestement d'un système dans lequel on utilise plus de bouteilles que de canettes, n'est-ce pas?

M. Mailloux: Non c'est un mélange de bouteilles et de canettes.

Le président: Lorsque j'achète une caisse de bouteilles de boissons gazeuses, ou même une seule bouteille et que je paie 25c. de consigne, voulez-vous dire que cet argent aboutit dans les coffres du gouvernement?

M. Mailloux: Cela dépend de l'endroit. Cela varie d'une province à l'autre. Dans certaines, telle que le Nouveau-Brunswick, lorsque vous achetez une bouteille réutilisable, on vous rembourse 100 p. 100 de votre argent. Si vous achetez une bouteille en PET de 2 litres, emballage très courant dans notre industrie, on vous rendra la moitié de votre argent; l'autre moitié ira au gouvernement.

Le président: En Ontario, si j'achète une bouteille de boisson gazeuse consignée 25c., est-ce l'embouteilleur qui récupère finalement cet argent, ou le gouvernement?

M. Mailloux: C'est le consommateur qui ramène la bouteille.

Le président: Supposons que toutes les bouteilles ne sont pas ramenées parce qu'il y en a eu de cassées, à qui revient l'argent?

M. Mailloux: À l'embouteilleur car cet argent représente la consigne d'un emballage qui aurait dû être ramené et qui ne l'a pas été; cela oblige donc l'embouteilleur à en acheter un autre.

M. Langdon: Vous dites ici:

que le chevauchement entre les exigences fédérales et provinciales face à la concurrence.

[*Texte*]

Is that not just a little bit extreme? Do you really see it as that devastating to the industry?

• 1040

Ms Vinette: In that particular section of our presentation we were not just talking about ourselves. Those were my general comments.

I, too, was at the seminar held last week by Consumer and Corporate Affairs on regulation, and I heard numerous examples. In our case the same becomes true when we are using this particular example. We decided to focus on environment today, though we have the same labelling problems as were alluded to by GPMC. In fact, our member companies are their member companies too.

In our case, though, it is very simple to look at. If you have 10 provinces with 10 systems, which we do, then there are no efficiencies that can be enjoyed. Every package has to change in every province. Every selling formula and pricing formula has to change.

We get calls at the national association from people in Alberta who want to know why they can never see the prices they see when they visit relatives in Ontario. Well, when you add $1.75 to the cost of selling a case of 24 cans it is no wonder that the same cannot be enjoyed. From the consumer's point of view it seems unfair, but it is also hurting our competitiveness.

Mr. Mailloux: I can add a specific example that exists in the Ottawa area. As you well know, it encompasses the Hull-Ottawa area. In our bottling facility in this very city we have to maintain about 40% to 50% more SKUs, or stock-keeping units, separate packages in our inventory for the sales that we make in the Hull, Quebec, area because of different deposit regulations. That is a very clear example that exists right here in Ottawa. It costs us significant amounts of money.

Mr. Langdon: One of the things that strikes in the United States when I travel there is that despite the existence of different deposit regulations you will often purchase a soft drink bottle which has the deposit requirements for half a dozen or more states on it, each of them different. It would seem that is one way to deal with conveying the information to consumers, which I have never seen indicated on soft drink labels here in this country. Maybe I have not seen the labels. Maybe you do this, but it does seem to me that this represents one way to mitigate some of these problems.

Mr. Mailloux: Where we can do that we do it. It is not a solution to the problem. It works very well when you have one plant that may be supplying cans, let's say, to three states that have identical deposit requirements on cans. You are able to eliminate two or three different can inventories from that single producing plant. You cannot, however, sell those cans in states that do not collect the deposit because it creates a deposit liability for the state indicated on the label for which you would not have collected the money and not have funded the liability.

[*Traduction*]

N'est-ce pas un peu exagéré de dire cela? Considérez-vous que c'est vraiment si catastrophique pour votre industrie?

Mme Vinette: À ce point de notre exposé, nous ne parlions pas simplement de nous-mêmes. Il s'agissait de commentaires de caractère général.

J'ai, moi aussi, assisté au séminaire sur la réglementation tenu la semaine dernière par Consommation et Affaires commerciales Canada, et j'ai entendu donner de nombreux exemples. Cela est vrai dans notre cas lorsque nous utilisons cet exemple. Nous avons décidé de mettre l'accent sur l'environnement aujourd'hui, bien que nous connaissions les mêmes problèmes d'étiquetage que ceux qui ont été mentionnés par les FCPA. En fait, nous représentons les mêmes sociétés.

Dans notre cas, la situation est cependant très simple. Si vous avez dix provinces avec dix systèmes différents, ce qui est notre cas, il est impossible de pouvoir compter sur un rendement efficace. Dans chaque province, chaque emballage doit être différent. Chaque formule de vente, chaque formule d'établissement du prix doit être différente.

À l'association nationale, des gens de l'Alberta nous téléphonent pour nous demander pourquoi ils ne voient jamais les mêmes prix que ceux qui sont affichés lorsqu'ils rendent visite à des parents en Ontario. Eh bien, lorsque vous ajoutez 1,75$ au coût de vente d'une caisse de 24 cannettes, cela n'a rien de surprenant. Du point de vue du consommateur cela peut paraître injuste, mais cela nuit également à notre compétitivité.

M. Mailloux: Je peux vous donner un exemple précis, qui nous est fourni par la région d'Ottawa. Comme vous le savez, elle englobe également Hull. Dans notre usine d'embouteillage, dans cette ville, nous sommes obligés d'avoir de 40 à 50 p. 100 d'unités de gestion de stock (UGS) de plus, des emballages différents pour nos ventes dans la région de Hull, au Québec, parce que la réglementation des consignations y est différente. Voilà un exemple manifeste ici même, à Ottawa. Cela nous coûte beaucoup d'argent.

M. Langdon: Une des choses qui me frappent aux États-Unis lorsque j'y voyage, c'est qu'en dépit des différences de réglementation en matière de consignation, on peut souvent y acheter une bouteille de boisson gazeuse qui indique la consigne pour une demi-douzaine d'États ou plus, où les règlements sont tous différents. Cela me paraît être un moyen de fournir l'information nécessaire aux consommateurs, mais je n'ai jamais vu cela sur les étiquettes de boissons gazeuses vendues dans notre pays. Peut-être ne l'ai-je pas remarqué. Peut-être le faites-vous, mais cela me paraît être une façon de simplifier certains de ces problèmes.

M. Mailloux: Là où nous pouvons le faire, nous le faisons, mais ce n'est pas une solution. Cela marche très bien lorsque la même usine fournit des cannettes, par exemple, à trois États dont les exigences de consignation sont identiques. Dans cette seule usine, il est possible d'éliminer deux ou trois stocks de cannettes différents. Il est cependant impossible de vendre dans des États où la consignation n'existe pas car les consommateurs y achèteraient un produit consigné sans pouvoir récupérer la consigne.

[*Text*]

In Canada that is precisely why it does not work for us in Ottawa. For instance, we could not sell Quebec-marked cans in Ottawa without collecting the deposit and remitting that deposit to the Province of Quebec. Otherwise we would create a liability for them that would be unfair and which they would have to bear, and ultimately we would have to bear. It is not, unfortunately, a simple solution to the issue.

Mr. Langdon: You suggested in your presentation this morning that in fact a blue box program makes much more sense, not least because it ends up generating a great deal of additional solid waste that is diverted from landfills. It also is something which, generally speaking, you do not have to pay for. I may be wrong about that. There may be elements of contribution that you have to make, but certainly the blue box programs that I am aware of in our area do not operate with any costs being incurred by the bottlers except for payment of refunds.

• 1045

Mr. Mailloux: That is not correct. From its inception in Ontario, the blue box system was funded from a number of sources, including the public and the private sectors, and the soft drink industry and its bottlers have played a significant role in its initial funding, and continue to play a significant role in its funding, since its inception. So there have been costs paid by the industry to support the blue box system. In fact, it wouldn't exist otherwise.

Mr. Langdon: When it spreads into new areas, there is a contribution.

Mr. Mailloux: Absolutely. It is funded by OMMRI. I would like to point out that we are such strong advocates of it because we think there is clear evidence it meets beverage container recovery requirements or public policy requirements, takes more waste out of the waste stream, and therefore out of landfill sites, than any other system operating in Canada, and does so at the lowest cost. Therefore it is environmentally sound and economically sustainable.

Mr. Langdon: I want to get some assessment from you on the extent of blue box availability, both in the province of Ontario, which has emphasized it, and elsewhere in the country. Is this a solution developing fast enough that it is really going to respond to the kinds of problems you have set out here?

Mr. Mailloux: It certainly could if it were allowed to.

The blue box system is best developed in Ontario, the province where I believe it began, and now some three million households in Ontario are equipped with blue boxes and are recycling.

Mr. Langdon: What percentage of households would that be?

Ms Vinette: It's 80%.

Mr. Mailloux: Eighty per cent of households are recycling well over a million tonnes of solid waste that would otherwise go to landfill sites.

[*Translation*]

Au Canada, c'est précisément la raison pour laquelle cela ne marche pas pour nous, à Ottawa. Par exemple, nous ne pourrions pas y vendre des cannettes du Québec sans les consigner et verser le montant perçu à la province du Québec. Autrement, nous créerions un passif pour celle-ci qui serait injuste et qu'elle serait obligée d'assumer, et en dernier ressort, nous aussi. Cela ne résout donc pas, malheureusement, le problème.

M. Langdon: Dans l'exposé que vous avez fait ce matin, vous avez dit qu'un programme de boîtes bleues est en fait beaucoup plus logique, en particulier parce qu'il permet de récupérer une quantité considérable de déchets solides, au lieu de les envoyer à la décharge. Ajoutons à cela que, d'une façon générale, cela ne vous coûte rien. Je me trompe peut-être. Il se peut que vous deviez y contribuer, mais à ma connaissance, les programmes de boîtes bleues que je connais dans notre région n'entraînent aucun coût pour les embouteilleurs, à l'exception des remboursements.

M. Mailloux: C'est faux. Depuis qu'il a été lancé en Ontario, le système de boîtes bleues a plusieurs sources de financement, y compris les secteurs public et privé, et l'industrie des boissons gazeuses et ses embouteilleurs, qui ont joué un rôle important dans la mise en place des fonds de démarrage et continuent à le financer. Notre industrie a donc contribué financièrement à la mise en oeuvre et au fonctionnement du système de boîtes bleues. En fait, il n'existerait pas autrement.

M. Langdon: Lorsqu'il s'étend à de nouvelles régions, il y a une contribution à verser.

M. Mailloux: Absolument. Il est financé par l'OMMRI. Je tiens à souligner que si nous sommes si partisans de cette méthode c'est parce que nous estimons qu'il est clair qu'elle satisfait aux exigences en matière de récupération des contenants de boissons ou aux exigences en matière de politique publique, qu'elle réduit plus le volume des déchets qui vont aux décharges que n'importe quel autre système en vigueur au Canada, et cela, de la manière la plus économique possible. Le système est donc rationnel du point de vue de l'environnement et valable sur le plan économique.

M. Langdon: J'aimerais avoir votre avis sur l'importance du programme de boîtes bleues, aussi bien en Ontario, qui le privilégie, que dans le reste du pays. Cette méthode se répand-elle suffisamment vite pour permettre vraiment de résoudre le genre de problème que vous nous avez exposé?

M. Mailloux: Elle le ferait certainement si on lui permettait de le faire.

C'est en Ontario que le système de boîtes bleues est le plus développé; c'est d'ailleurs là qu'il a été lancé pour la première fois et aujourd'hui, plus de trois millions de foyers ontariens sont équipés de ces boîtes bleues et recyclent leurs déchets.

M. Langdon: Quel pourcentage de foyers cela représente-t-il?

Mme Vinette: Quatre-vingt p. 100.

M. Mailloux: Quatre-vingt p. 100 des foyers recyclent nettement plus d'un million de tonnes de déchets solides qui seraient autrement déversés sur les décharges.

[*Texte*]

The blue box program was expanded in a model market in Barrie, Ontario, this year and reached into the industrial, institutional, and commercial sectors, which generally the blue box system does not serve. In that experiment, which ran for over a year, we achieved on average well over 70% beverage container recycling levels, which are equal to the best of any deposit system in Canada. At the end of the experiment we were hitting 90%. It was a very successful experiment that proved conclusively that we can meet public policy goals at lower cost.

There are blue box programs in various municipalities across the country outside of Ontario, in British Columbia and Nova Scotia and others. However, it is a program that has made critics as well as advocates, and for that reason it has not spread as quickly as we would like to see it spread. We believe with the products stewardship model that was referred to in the earlier presentation by GPMC, which aligns itself along multi-material, curb-side recycling, we will have even more advocacy for it and hopefully see it in more jurisdictions.

Ms Vinette: If I could just add to his response, if a blue box program is introduced but soft drinks are under deposits, our containers are very valuable materials in a blue box. So in Alberta, for example, if the consumer takes it back to the depot and gets his money back instead of putting it in the blue box in Edmonton, which they are trying to get on its feet, then you are at cross purposes. The recyclers do not make enough money to sustain the whole operation.

That is why it is not only handy to us not to have to label the container—if it is going in a blue box, people know that—but it is also to support the infrastructure of the blue box system across Canada.

Mr. Langdon: So in a sense it is a bit of an either/or choice that jurisdictions have to set up.

Ms Vinette: That's right.

Mrs. Marleau: Have the blue box systems not been quite costly to the municipal taxpayer in some areas of the country? I might have the facts wrong there, but I was under the impression that they really were not paying off very well. Perhaps your part of it does, but there were many other problems with the system of blue boxes where tonnes of recyclable waste were sitting in warehouses with really very little demand for them.

• 1050

Mr. Mailloux: You would be forgiven if you did have your facts wrong on this. There have been so many facts and near facts and quasi-facts thrown around about the blue box that it is understandable that there is confusion about it.

[*Traduction*]

Ce programme a été étendu à un marché modèle, à Barrie (Ontario), cette année, où il fonctionne maintenant dans les secteurs industriel, institutionnel, et commercial, qui sont habituellement exclus. Au cours de cette expérience de plus d'une année, nous avons obtenu une moyenne nettement supérieure à 70 p. 100 de recyclage des contenants de boissons, ce qui équivaut au meilleur résultat obtenu par les meilleurs des systèmes de consignation au Canada. À la fin de l'expérience, nous avions atteint 90 p. 100. Cette expérience très réussie a prouvé de manière concluante que nous sommes capables d'atteindre plus économiquement les objectifs fixés par les politiques publiques.

Il y a des programmes de boîtes bleues dans plusieurs municipalités en dehors de l'Ontario, notamment en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse. Ce programme a cependant aussi des détracteurs, et c'est la raison pour laquelle il ne s'est pas répandu aussi rapidement que nous l'aurions souhaité. Nous pensons qu'avec le modèle de gestion des produits mentionnés plus tôt dans l'exposé du représentant des FCPA, qui est aligné sur le recyclage des matériaux multiples collectés en bordure de trottoir, nous augmenterons le nombre de ses partisans et, espérons-le, le programme sera adopté par d'autres instances.

Mme Vinette: Permettez-moi d'ajouter que si l'on adopte un programme de boîtes bleues alors que les contenants de boissons gazeuses sont consignés, il y a une contradiction. En Alberta, par exemple, si le consommateur les ramène au dépôt et récupère son argent au lieu de les placer dans la boîte bleue à Edmonton, où l'on essaye de lancer le programme, on crée un conflit. Les recycleurs ne gagnent pas suffisamment d'argent pour assurer le financement total de l'opération.

C'est pourquoi il est non seulement pratique pour nous de ne pas être obligé d'étiqueter le contenant—s'il est destiné à la boîte bleue, les gens le savent—mais cela permet également de soutenir l'infrastructure du système de boîtes bleues dans l'ensemble du Canada.

M. Langdon: C'est donc tout à prendre, ou tout à laisser, pour les municipalités ou autres autorités qui s'apprêtent à faire un choix.

Mme Vinette: C'est exact.

Mme Marleau: Le système de boîtes bleues n'a-t-il pas été fort coûteux pour le contribuable municipal dans certaines régions de notre pays? Je me trompe peut-être, mais j'avais l'impression que ce n'était pas très rentable. Ça l'est peut-être dans votre cas, mais ces systèmes créent beaucoup d'autres problèmes, notamment en entreposant des tonnes de déchets recyclables pour lesquels la demande est très faible.

M. Mailloux: Il est excusable de faire erreur à ce sujet. On a dit tellement de choses plus ou moins exactes au sujet de la boîte bleue qu'il est compréhensible qu'on ait du mal à s'y retrouver.

[*Text*]

The issue of recovered materials sitting in warehouses is one that relates not to the method of recovery, which can be either through a depot or through retail or through blue box, the preferable system, but to the creation and the need to create markets for recycled materials. You establish markets that will use those materials and reincorporate them, what is known as closed-loop recycling. That is underdevelopment and is the key to it.

Whether you recover the materials through a deposit system or through a blue box system, you still have the materials once the system has recovered them. The issue we are arguing is that the cost of recovering them is so much more significant. It is four times higher through a deposit system than it is through a blue box system. It is an unnecessary waste of resource that could be applied to many different things, including developing the after-markets for the recycled materials.

Mrs. Marleau: I have a cute story that you may or may not enjoy. I share an apartment here with my grown-up daughter. She is very concerned with the environment, as are many people. In the apartment where we live, there is no blue box program. She insists on driving over to Hull to buy any kind of canned pop so that she can return the bottles or the cans for her deposit. She feels very strongly that you have to really look after the environment. When I say there is no pop in the house, she tells me she has not had the chance to go over to Hull to buy it.

Mr. Mailloux: We would be delighted to help her out and would be prepared to expand the program.

Mrs. Marleau: That aside, your problem is not only with the regulations but with the different jurisdictions. The presenter before you said that the regulations were a problem, but the patchwork approach of the different provinces. . .they actually felt that it was becoming even harder. There were even bigger barriers between the provinces. Rather than decreasing them, they were increasing them. I gather this is some of the problem you are running into.

Mr. Mailloux: Very clearly, it is a problem that exists on those two levels.

Mrs. Marleau: Do you sell to the American market? How do our regulations and their regulations mix? Is that a problem in terms of being competitive?

Mr. Mailloux: It certainly detracts from our ability to be competitive. Generally speaking, the soft drink industry in Canada historically has not been exporters, although more recently there is a very healthy export business developing in Ontario. It supplies private label retailers in the U.S. specifically.

From time to time we also receive requests for overseas orders from within our own company system to meet surges in demand or for other reasons. The extent to which we build extra cost into our manufacturing and distribution infrastructure relating to environmental costs obviously will be an impediment to our ability to be cost competitive.

[*Translation*]

Le problème de la récupération des matériaux entreposés n'a rien à voir avec la méthode de récupération, car ce peut aussi bien être un dépôt que le détaillant ou, ce qui est préférable, la boîte bleue. Le problème est en fait lié à la création et à la nécessité de créer des marchés pour les matériaux recyclés. Il faut en effet établir des marchés qui les utiliseront et les réinsèreront dans le système, ce que l'on appelle le recyclage en boucle. C'est en voie de se faire et c'est la clé du problème.

Que vous récupériez des matériaux grâce à un système de dépôt ou de boîte bleue, vous disposez toujours des mêmes matériaux, une fois qu'ils ont été récupérés. Notre objection, c'est que le coût de récupération est beaucoup plus important. Il est quatre fois plus élevé dans un système de dépôt que dans un système de boîte bleue. Cela constitue un gaspillage inutile de ressources qu'on pourrait utiliser pour bien d'autres choses, y compris la création des marchés secondaires pour les matériaux recyclés.

Mme Marleau: J'ai une histoire amusante à vous raconter, mais vous ne serez pas nécessairement de mon avis. Je partage ici un appartement avec ma grande fille. Comme beaucoup d'autres personnes, les problèmes environnementaux la préoccupent beaucoup. Nous n'avons pas de programme de boîte bleue à notre appartement. Elle tient absolument à se rendre à Hull, en voiture, pour y acheter des cannettes de boisson gazeuse de manière à pouvoir les ramener et récupérer le montant de la consigne. Elle est absolument convaincue qu'il faut vraiment protéger notre environnement. Quand je lui dis qu'il n'y a plus de boissons gazeuses à la maison, elle me répond que c'est parce qu'elle n'a pas pu aller à Hull en acheter.

M. Mailloux: Nous serions ravis de lui rendre service et serions tout à fait disposés à étendre le programme.

Mme Marleau: Cela dit, votre problème tient non seulement à la réglementation mais aussi aux diverses instances qui en décident. Le témoin qui vous a précédé a dit que la réglementation était effectivement un problème, mais qu'à cause des différences, sur les diverses provinces. . . Il pensait en fait que les choses étaient en train de devenir encore plus difficiles, et les obstacles entre les provinces, encore plus grands. Au lieu de les réduire, on les augmentait. J'imagine que c'est un des problèmes auxquels vous vous heurtez vous-même.

M. Mailloux: Effectivement, c'est un problème qui existe à ces deux niveaux.

Mme Marleau: Vendez-vous vos produits sur le marché américain? Y a-t-il une certaine concordance entre notre réglementation et la leur? Cela vous crée-t-il des difficultés sur le plan de la concurrence?

M. Mailloux: Cela nous nuit certainement. En règle générale, l'industrie des boissons gazeuses au Canada n'a jamais été beaucoup axée sur l'exportation, encore que, tout récemment, celle-ci se développe en Ontario qui fournit en particulier des détaillants américains vendant des produits de marque.

Nous recevons aussi de temps à autre des commandes émanant de notre propre réseau afin de répondre, par exemple, à des poussées de la demande. L'importance des coûts environnementaux supplémentaires que nous incluons dans notre infrastructure de fabrication et de distribution, constitue manifestement un obstacle à notre compétitivité.

[*Texte*]

As the North American Free Trade Agreement takes full effect over the 10-year phase-in period, the access to the Canadian market by the American manufacturers of soft drinks will increase. The need to be competitive will increase in order to retain production of product in Canada.

Mrs. Marleau: You are also affected by regulations governing food safety and consumer protection. How do these regulations affect your industry? Do you find that these regulations are also a patchwork across the country?

Ms Vinette: On some of the safety issues, they are federally run. We have problems with them, but they are not the patchwork quilt problem.

As I mentioned earlier, we did attend the Consumer and Corporate Affairs one. We are very involved in working with Health and Welfare. We are taking all the steps available to us. We decided to focus on the environment today to make it simpler, because it is the biggest headache we have. Though we respect the fact that federally it is not your direct jurisdiction, we hope you can give the message to the federal government to set guidelines where you do not have authority. Then when we go to lobby the provinces we can talk to them about the federal standard that everyone should buy into as a future direction. It could help. Yes, we do have a lot of other complaints we could have brought to you, but we did not want to overwhelm you, either.

• 1055

Mrs. Marleau: Obviously we have to address the patchwork economic problems across the different provinces. That message is coming through strong and clear everywhere, with just about everyone who is coming before us.

Ms Vinette: To give you an example, since you raised the issue, the officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs are talking to us about the way in which a soft drink is labelled, in terms of the serving size.

We are a metric country and we have always labelled per hundred litres. Now someone down there is saying they think we should decide what a serving size is. Why would you do so, when people buy family-size soft drinks and buy cans? It does not make sense. This is creating a problem that is not necessary. God forbid that they should win. That will be just one more element that is going to be restrictive to our industry.

We are doing our homework over there, but if your committee wants a detailed list of other issues, we could supply it to you.

The Chairman: Our major effort is to talk about the process rather than the detailed list. Thanks for offering it, but it would get lost in our system. We have too many regulations preventing us from using it.

[*Traduction*]

Lorsque, à l'issue des 10 années de transition progressive, l'Accord de libre-échange nord-américain sera pleinement en vigueur, les fabricants américains de boissons gazeuses auront plus largement accès au marché canadien. Il sera donc encore plus important pour nous d'être compétitifs afin que la production continue à se faire au Canada.

Mme Marleau: Vous êtes également touché par la réglementation concernant la salubrité des aliments et la protection des consommateurs. Quelles sont les répercussions de cette réglementation sur votre industrie? A-t-elle la même diversité selon les régions?

Mme Vinette: Certaines des questions d'hygiène et de sécurité sont réglementées par les autorités fédérales. Cela nous pose des problèmes, mais la diversité n'en est pas un.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons assisté à un séminaire organisé par Consommation et Affaires commerciales. Nous collaborons étroitement avec Santé et Bien-être social. Nous utilisons tous les moyens qui sont mis à notre disposition. Nous avons décidé de nous attacher plus particulièrement à l'environnement, aujourd'hui, pour simplifier les choses, car c'est dans ce domaine que nous rencontrons les pires difficultés. Bien que nous reconnaissions que cela ne relève pas directement de votre compétence, nous espérons que vous pourrez encourager le gouvernement fédéral à établir des lignes directrices dans des domaines sortant de votre compétence. Cela nous permettra, lorsque nous ferons du lobbying auprès des provinces, de leur dire que l'observation de la norme fédérale est la seule voie à suivre pour l'avenir. Cela pourrait nous être utile. Oui, nous aurions beaucoup d'autres plaintes à vous présenter, mais nous n'avons pas voulu vous submerger.

Mme Marleau: Il faut manifestement que nous recherchions une solution aux problèmes économiques créés par la diversité de la réglementation dans les provinces. C'est un point qui a été souligné par pratiquement tous nos interlocuteurs.

Mme Vinette: Voici un exemple, puisque vous avez soulevé la question: les fonctionnaires de Consommation et Affaires commerciales nous parlent de portion, lorsqu'on discute de l'étiquetage d'un contenant de boissons gazeuse.

Nous utilisons le système métrique dans notre pays et l'étiquetage que nous utilisons a toujours été en centilitres. Et voilà maintenant que quelqu'un vient nous dire que nous devrions décider de ce que représente une portion. Pourquoi le faire, quand les gens achètent des contenants de boisson gazeuse modèle familial et des canettes? Cela ne tient pas debout. Cela crée un problème tout à fait inutile. J'espère bien qu'ils n'auront pas le dernier mot. Cela ne ferait que créer une contrainte de plus pour notre industrie.

Nous faisons consciencieusement notre travail là-bas, mais si votre Comité désire avoir une liste détaillée des autres questions, nous pourrions la lui fournir.

Le président: Ce qui compte surtout pour nous c'est parler du processus, plutôt que de liste détaillée. Je vous remercie de nous la proposer mais elle disparaîtrait dans notre système. Nous avons trop de règlements qui nous interdisent de nous en servir.

[*Text*]

I want to thank you for appearing before us this morning. We appreciate your input. Thank you very much.

Our next witness is from the Canadian Passenger Vessel Association.

I welcome you to the committee this morning. We would appreciate it if you could first introduce yourself and then give us your opening comments. Please restrict them to 10 or 15 minutes. I am going to have to be a little tougher on colleagues at one end of the table. We will have to restrict our time spent on questions a bit more.

Mr. Ian Campbell (Executive Director, Canadian Passenger Vessel Association): Thank you, Mr. Chairman. I am quite interested in the previous presenter's point of view on packaging. In our industry, we are big consumers of foodstuffs for our passengers. We make a lot of garbage, so we are concerned about the same issues.

Our industry is composed of excursion operators, ferry operators, charter vessel operators, and a small sector consisting of overnight cruise ships from Canada, all of which are Coast Guard inspected and fully certified for passenger carrying. I believe you have a copy of our membership list, which I have given to the clerk.

We have advocated for some years harmonizing our regulations with our major competitor, the United States, in the tourism market. I could go back as far as 1985, when we identified the problem and advocated that we should be looking more and more at the American regulations and trying to come closer to the same standards internationally. We are competing in the tourism market with our neighbors to the south.

The brief we presented to the Hon. Jean Corbeil in January of last year was the result of about five years of frustration with the process and of the feeling among our members that we were not getting through to the regulators about the uncompetitive position we were becoming faced with. Although the brief was presented in January it was composed before we had ever heard of regulatory reform. We are delighted to see the process has now started. On reading over our brief I find that much of it is still as valid as when we composed it. I will not bore you with reading it over piece by piece or item by item. You have a copy of it there and it explains where we came from.

Briefly, we are dealing with safety issues in some respect, inflatable life-rafts and platforms, and buoyant apparatus. The existing standards have been around for many years, but new regulations would require 100% inflatable life-rafts for all our vessels.

[*Translation*]

Je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu comparaître devant nous ce matin. Nous vous remercions de vos commentaires.

Notre témoin suivant représente l'Association canadienne des bateaux passagers.

Soyez les bienvenus à notre Comité. Nous vous saurions gré de vous présenter et puis de faire vos commentaires. Veuillez ne pas dépasser 10 à 15 minutes. Je vais être obligé de me montrer un peu plus sévère à l'égard de mes collègues à l'autre bout de la table. Il va falloir restreindre un peu plus le temps réservé aux questions.

M. Ian Campbell (directeur exécutif, Association canadienne des bateaux passagers): Merci, monsieur le président. Les remarques du témoin précédent au sujet de l'emballage m'ont beaucoup intéressé. Dans notre industrie, nous sommes de gros consommateurs de produits alimentaires pour nos passagers. Comme nous produisons beaucoup de déchets, les mêmes questions nous préoccupent.

Notre industrie regroupe des exploitants de navires d'excursion, des exploitants de traversiers, des exploitants de navires frétés, et un petit secteur composé de navires effectuant des croisiès de 24 heures à partir du Canada, qui sont tous inspectés par la Garde côtière et pleinement autorisés à transporter des passagers. Je crois que vous avez une copie de notre liste de membres. Je l'ai remise au greffier.

Il y a plusieurs années que nous recommandons l'harmonisation de notre réglementation avec celle de notre principal concurrent sur le marché du tourisme, les Etats-Unis. Nous avons défini le problème dès 1985 et recommandé d'étudier de plus près la réglementation américaine afin d'essayer de nous aligner sur les mêmes normes internationales. Sur le marché du tourisme, nous nous heurtons en effet à la concurrence de nos voisins du sud.

Le mémoire que nous avons soumis à l'honorable Jean Corbeil, en juin de l'année dernière, était le résultat de 5 années de frustrations inspirées par le processus et du sentiment qu'avaient nos membres de ne pas réussir à faire comprendre aux autorités que notre compétitivité se trouvait de plus en plus menacée. Bien que ce mémoire ait été présenté en janvier, nous l'avions rédigé avant même d'avoir jamais entendu parler de réforme de la réglementation. Nous sommes ravis de voir que le processus a enfin démarré. En relisant notre mémoire, je constate qu'une bonne partie de son contenu demeure aussi valable que lorsque nous l'avons préparé. Je ne vais pas vous imposer le supplice de le lire point par point. Vous en avez un exemplaire devant vous, qui vous explique notre position.

En bref, nous nous occupons, dans une certaine mesure, de questions de sécurité touchant par exemple les radeaux et plateformes gonflables, et appareils de flottaison. Les normes actuelles existent depuis bien des années, mais la nouvelle réglementation obligerait tous nos navires à être équipés de radeaux gonflables.

[*Texte*]

I can give you examples right here in Ottawa. Some of the boats that operate on the Rideau Canal are now equipped with inflatable life-rafts for use on the canal, where if the boat sunk you could stand on the bottom. It seems to be a bit of overkill in the eyes of the operators who are in that business.

• 1100

We also recognize there are situations where cold-water conditions would certainly require the use of inflatable equipment, but the record of the industry has been such, and so few incidents have occurred in Canada, that we question why the broad-brush approach currently before us on inflatable equipment should be utilized in the domestic passenger industry in the same way it would be for offshore.

Life-jackets are another issue. For many years we used a standard commercial life-jacket. Suddenly it was changed to an international standard, December 31, 1990, and the price of life-jackets doubled. You couldn't buy the old standard any more. Our American counterparts quite successfully use what they call a Type 1 life-jacket in 5,000 vessels. It costs them about $24 per item, whereas the cost of ours has now escalated to about $100 per item. That's an example of where regulations have made the cost of our equipment increase more and more.

We require a master and a mate on all of our vessels. The Americans simply use a master and a senior deck-hand, who is used in a number of areas. If the vessels in Canada are over a certain horsepower, a third-class engineer is required. That particular certificate entitles the bearer to work as chief engineer anywhere in the world, on vessels up to 3,000 horsepower. That's required on some of the boats operating right here in Ottawa, strictly speaking. An exemption process has been in place for many years allowing surveyors to exempt certain vessels from the requirements. It means the vessel owner must go back to the Coast Guard every year, hat in hand, to ask for an exemption. He may or may not get one. The problem is, if he hires a third-class engineer he's going to have to pay substantially more, increasing his cost of operation.

Marine emergency training is an aspect of safety training that came out in 1978 as a result of the Canadian government acceding to international safety of life at sea standards. The type of training available was really geared to tankers and ocean-going vessels. We had to live with that for many years. The cost of the training was somewhere in the neighbourhood of $1,200 for a three-week course for all of our masters and mates.

As a result of frustration with that, we eventually produced our own training manual, a copy of which I'll leave with you. It deals with the same types of emergencies but also with the fact that if you have a fire on board your vessel, you

[*Traduction*]

Je peux vous donner des exemples ici même, à Ottawa. Certains des bateaux utilisés sur le Canal Rideau sont maintenant équipés de radeaux gonflables; pourtant, si le bateau coulait, les passagers, auraient sans doute pied. Pour les exploitants, l'obligation d'avoir un radeau paraît un peu excessive.

Nous reconnaissons, certes, que dans certaines situations, à cause de la froideur de l'eau, il faudrait certainement disposer de matériel gonflable, mais notre industrie a connu si peu d'incidents au Canada que nous nous demandons pourquoi la nouvelle réglementation concernant le matériel gonflable devrait être imposée aussi bien aux bateaux-passagers canadiens qu'aux navires de haute mer.

Les règlements sur les gilets de sauvetage nous compliquent aussi la vie. Pendant de nombreuses années, nous avons utilisé un gilet commercial normalisé. D'un seul coup, le 31 décembre 1990, on nous a imposé une norme internationale et le prix des gilets de sauvetage a doublé. Il était devenu impossible d'acheter l'ancien modèle. Nos homologues américains utilisent avec succès ce qu'ils appellent un gilet de sauvetage de type 1 à bord de 5 000 bateaux. Il leur coûte environ 24$ l'unité, alors que les nôtres coûtent maintenant une centaine de dollars. Voilà un exemple d'augmentation croissante du coût de notre matériel qui nous est imposé par la réglementation.

A bord de tous nos bateaux, il y a un commandant et un second. Les Américains se contentent d'un commandant et d'un matelot expérimenté, qui remplit diverses fonctions. Lorsque les moteurs dépassent une certaine puissance, il faut également un mécanicien de troisième classe. Ce certificat autorise son titulaire à travailler comme mécanicien en chef partout dans le monde, à bord d'un navire d'une puissance maximum de 3 000 chevaux. En réalité, les exigences sont les mêmes à Ottawa pour certains des bateaux de tourisme. Depuis de nombreuses années, les inspecteurs sont autorisés à dispenser certains bateaux de ces exigences. Cela signifie que le propriétaire du bâtiment doit se représenter chaque année devant la garde côtière, chapeau bas, pour demander une dispense qu'on ne lui accorde pas nécessairement. Le problème est que s'il engage un mécanicien de troisième classe, il sera obligé de le payer nettement plus, ce qui a accroîtra ses coûts de fonctionnement.

La formation en techniques d'intervention en cas d'urgence maritime est un des éléments de la formation dans le domaine de la sécurité depuis 1978 quand le gouvernement canadien a adopté les normes internationales de sauvegarde des vies humaines en mer. Cette formation était surtout destinée aux équipages des pétroliers et des navires hauturiers. Nous avons été obligés de nous y soumettre pendant de nombreuses années. Le cours de formation de trois semaines, qui coûtait environ 1 200$, devait être suivi par tous nos capitaines et nos seconds.

En raison du sentiment de frustration que cela a créé, nous avons fini par rédiger notre propre manuel de formation dont je vous laisserai un exemplaire. Il traite du même type de situations d'urgence mais précise également du fait que

[*Text*]

also have to deal with the passengers. It's quite different from an emergency on a tanker or a Great Lakes ore carrier. It was approved and used for several years, but recently the Coast Guard changed the rules again and said this particular training course was only valid for boats under 60 gross tonnes. Those are very small vessels of about 40 feet.

We have no vessels in our association under 60 gross tonnes. Our membership is composed mostly of vessels in the 65–foot range, carrying from 100 to 1,000 passengers, with many variations in between. Five years' work has become redundant because the regulations have changed again. The goal posts keep moving back further and further, creating a higher and higher standard level we must reach, and yet our American counterparts aren't faced with the same level of training.

I could go on and on about some of the problems but I realize we want to deal with process here. I've attempted to give you an example of how that situation stands before us right now. I took a hypothetical 150–passenger vessel and tried to analyse what the cost would be to build that boat and operate it for a year in Canada, as compared to the U.S. You should have a copy of that.

We've dealt with the difference in construction costs. The same boat in Canada is about $150,000 more than in the U.S. for a variety of reasons, not all regulatory, such as taxation, the cost of materials and duties on materials brought into Canada from the States to equip the boats.

• 1105

The cost of the life–saving equipment in Canada, as I have just mentioned, is considerably more. It is anywhere from $14,000 to $46,000 more to equip the boat in the first place, let alone the annual certification of the equipment.

The cost of a life–jacket represents about an $11,000 cost in Canada over the American cost. The cost of the crew for masters and mates roughly doubled. They do not require engineers on their near–shore domestic vessels as we do here. The marine emergency training course is $6,000 per candidate.

In summary, I added the numbers together for the Canadian vessel as opposed to a similar American vessel. I ended up with a $775,000 cost on the Canadian side as opposed to $523,000 on the U.S. side.

You can dissect that and find all kinds of fault with it. There are so many variations in there you cannot get a strict comparison in many ways. It will only serve to illustrate that there are competitive disadvantages in Canada, because we are all competing in the same market, the international tourism market.

[*Translation*]

s'il y a un incendie à bord, il faut aussi s'occuper des passagers. Cela n'a rien à voir avec une situation d'urgence à bord d'un pétrolier ou d'un minéralier des Grands Lacs. Ce manuel a été approuvé et utilisé pendant plusieurs années, mais la Garde côtière vient, encore une fois, de modifier le règlement et a déclaré que ce cours de formation n'était valable que pour les bateaux de moins de 60 tonnes de jauge brute. Il s'agit là de très petits bateaux d'environ 40 pieds.

Les membres de notre association n'ont pas de bateaux de moins de 60 tonnes de jauge brute. Nous avons essentiellement des bateaux d'environ 65 pieds, transportant de 100 à 1 000 passagers, avec toute une gamme de modèles entre les deux. Cinq années de travail ont donc été réduites à néant à cause de ce nouveau changement de la réglementation. La ligne d'arrivée s'éloigne de plus en plus, et nous sommes obligés de nous conformer à des normes de plus en plus rigoureuses. Or, nos homologues américains n'y sont pas tenus.

Je pourrais vous parler encore longtemps de certains de ces problèmes, mais je sais bien que c'est du processus que nous voulons nous occuper ici. J'ai cependant tenté de vous donner un exemple de la situation à laquelle nous sommes actuellement confrontés. J'ai pris un bateau capable de transporter 150 passagers et me suis efforcé d'analyser ce que serait les coûts de construction et d'exploitation de ce bâtiment pendant un an au Canada, en comparaison des États–Unis. Vous devez avoir une copie de ce document.

Nous avons illustré la différence entre les coûts de construction. Le même bateau coûte environ 150 000$ de plus au Canada qu'aux Etats–Unis, pour diverses raisons qui ne touchent pas toutes à la réglementation, telles que les taxes, le coût des matériaux et les droits payés sur les matériaux importés au Canada des États–Unis pour équiper les bateaux.

Le coût du matériel de survie au Canada, comme je viens de le dire est considérablement plus élevé. Cela coûte de 14 000$ à 46 000$ de plus pour équiper le bateau au départ, sans même parler de l'homologation annuelle du matériel.

Les gilets de sauvetage nous coûtent 11 000$ de plus au Canada qu'aux États–Unis. Les coûts pour les commandants et leurs seconds ont quasiment doublé. Aux États–Unis, ils n'ont pas besoin de mécaniciens à bord de leurs bateaux de navigation côtière. Le cours de formation sur les urgence maritimes coûte 6 000$ par candidat.

En résumé, j'ai fait le total pour le bateau canadien et pour un bateau américain similaire. Je me suis retrouvé avec un coût global de 775 000$ pour le bateau canadien, et de 523 000$ pour le bateau américain.

Vous pourrez certainement disséquer toutes ces données et trouver des tas de choses à reprendre. Il y a tant de variantes qu'il est souvent impossible de faire une stricte comparaison. Cela servira simplement à montrer que sur le plan de la compétitivité le Canada est désavantagé, car nous cherchons tous à nous faire une place sur le même marché, celui du tourisme international.

[*Texte*]

In the last couple of years we have been finding that not only are we not attracting Americans to Canada or other foreign countries, but Canadians are also going south not only for winter vacations but for summer vacations as well. The cost of taking a vacation in Canada is more than the cost of the same vacation in the States.

We have had two dismal years in a row in our industry. Unless there is a dramatic change in policy, let alone in the weather, we expect another dismal year next year. We have members facing bankruptcy, people trying to sell their boats. The market has diminished dramatically in recent times for a variety of reasons, but the fact is, there is no redevelopment of older vessels. People are not looking towards rebuilding new boats and expanding their operations. The shipyards are shutting down for lack of orders. That is where we stand.

I would simply like to point out that the regulatory review process which I came face to face with yesterday at the Canadian Marine Advisory Council, which is meeting today as a matter of fact, and the terms of reference, hit the nail right on the head. It is what we have been saying for years. We are delighted to see that the process is now commencing, and we want to participate in every way we can. Thank you for your attention.

The Chairman: Thank you for your comments to the committee.

At the present time there is a requirement for a regulatory impact analysis statement. In the consultation process, I have to assume that those numbers are available. Do you respond? For example, when they change the life-jackets do you challenge the logic they are using in saying that we need this life-jacket versus that one?

Mr. Campbell: If you would like to talk about life-jackets I could expound on that.

We got involved in doing our own tests on life-jackets as a result of our frustration. The standard Canadian life-jacket that has been around for 20 years is basically a kapok filled in a plastic container which has a cotton drill shell with a couple of tie straps. It has served the industry very well for many years, but it is not very high-tech by today's standards.

We knew there were some changes in life-jackets coming down the road a couple of years ago because of the international SOLAS standards, which were talking about life-jacket standards on deep-sea ships. We did not know that when the new system was developed for offshore life-jackets, the domestic style life-jacket, the one we have grown to know and love for so many years, would be taken off the market.

The standard life-jacket has 28 pounds of buoyancy. The new international standard has anywhere from 40 to 70 pounds of buoyancy, depending on the model. Nominally it is supposed to have 40 pounds or 50 pounds, I believe, but in fact it has much more.

[*Traduction*]

Ces deux dernières années, nous avons constaté non seulement que nous n'attirons pas au Canada des Américains ou d'autres étrangers au Canada, mais aussi que les Canadiens se rendent également dans le Sud, pendant leurs vacances l'hiver aussi bien que l'été. Les vacances coûtent plus cher au Canada qu'aux États-Unis.

Notre industrie a connu deux années désastreuses en succession. À moins qu'il n'y ait un changement profond des politiques, sans même parler du temps, nous nous attendons à ce que l'année prochaine soit tout aussi catastrophique. Certains de nos membres sont au bord de la faillite; certains essaient de vendre leurs bateaux. Pour diverses raisons, le marché a récemment fait peau de chagrin, mais le fait demeure qu'il n'y a pas de remise en état de vieux bateaux. Personne ne songe à le faire ni à étendre ses activités. Les chantiers ferment leurs portes parce qu'ils n'ont pas suffisament de commandes. Voilà où nous en sommes.

Je tiens simplement à souligner que le processus d'examen de la réglementation que j'ai découvert hier au Conseil maritime canadien, qui se réunit en fait aujourd'hui, et le mandat de cet examen, vont droit au coeur des choses. C'est ce que nous répétons depuis des années. Nous sommes ravis de voir que ce processus démarre maintenant, et nous voudrions y participer de toutes les façons possibles. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Je vous remercie des commentaires que vous venez de faire devant le commité.

La présentation d'une analyse d'impact de la réglementation s'impose actuellement. Je pars du principe que les chiffres sont disponibles pour nous aider dans notre processus de consultation. Êtes-vous en mesure de nous les fournir? Par exemple, lorsqu'on vous fait changer de gilets de sauvetage, contestez-vous la logique utilisée pour vous obliger à utiliser tel gilet plutôt que tel autre?

M. Campbell: Si vous voulez que nous parlions de gilets de sauvetage, j'aurais encore beaucoup de choses à vous dire.

C'est par frustration que nous avons décidé de procéder à nos propres essais de gilets de sauvetage. Le gilet de sauvetage canadien normalisé qui existe depuis 20 ans est essentiellement une enveloppe de plastique, bourrée de kapok, recouverte de coton, avec deux cordons. Il a rendu de fiers services à l'industrie pendant bien des années, mais il n'a rien d'un modèle de haute technologie.

Nous savions déjà, il y a deux ans, que des changements seraient apportés aux exigences en raison des normes internationales SOLAS ayant trait aux gilets de sauvetage utilisés à bord des navires hauturiers. Nous ne savions cependant pas qu'une fois mises au point les nouvelles normes pour les gilets utilisés en haute mer, le vieux gilet traditionnel, celui que nous connaissions si bien et que nous aimions depuis si longtemps, serait éliminé du marché.

Le gilet de sauvetage normalisé a une flottabilité de 28 livres. Selon la nouvelle norme internationale, elle est de 40 à 70 livres, selon le modèle. Elle est censée être de 40 à 50 livres, je crois, mais en fait, elle est nettement supérieure.

[*Text*]

They are certainly of a higher quality. They are made with modern materials, but we have found that they are much more complicated to put on and not very satisfactory for uninitiated people to put on in an emergency. We just found the complexities of putting them on were somewhat more than with the older style.

The American life-jacket, which they call Type 1, seems to do quite well with 22 pounds of buoyancy. That seems to be the same criterion that is now being used by IMO, the International Maritime Organization, for domestic style life-jackets universally. Yet Canada suddenly has this larger life-jacket that is a problem for storage, a problem for wearing, and a problem for instructing passengers.

• 1110

If you talk to the Coast Guard, they will say they will now accept any life-jacket that the manufacturer would care to submit. If you talk to the manufacturers, they will tell you that the Coast Guard advised them to take the old standard life-jacket off the market.

We got involved in testing Danish life-jackets, American life-jackets, our own life-jackets. We took life-jackets to beaches and asked a whole cross-section of people to help. We asked them for their comments. We would present them with four or five different kinds of life-jackets just to see what their comments were.

We recorded that on videotape. We made our own tests, our own presentations and submitted that back to the Coast Guard about a year ago now. There has been little comment on all that work, but we do understand that at least one Canadian manufacturer is now looking at another form of a standard life-jacket.

The Chairman: My question relates to the process. It seems to me that somebody decided that we needed a new standard life-jacket in case we were on the *Queen Mary* and it was sinking in the middle of the Atlantic.

What I hear you say is that you need the same life-jacket, whether you are on the *Queen Mary* or on the Rideau Canal.

Mr. Campbell: We question why the same life-jacket is necessary for the two applications.

The Chairman: Does the same scenario apply in the United States, that if you are on the *Queen Mary* you need the same life-jacket as you would if you are on the St. Lawrence?

Mr. Campbell: The American domestic industry, which in their eyes is a domestic industry up to 20 miles offshore, a far cry from the distance we travel, uses the standard Type 1 life-jacket. It has 22 pounds of buoyancy. I do not see them changing that. We are quite attuned to what is the American scenario.

The Chairman: You have suggested that Transport is undertaking a review. We have been told they are doing that. What you are saying is that you are starting to be involved in the review of their regulatory process.

[*Translation*]

Les nouveaux gilets sont indiscutablement de meilleure qualité. Ils sont fabriqués avec des matériaux modernes, mais nous avons constaté qu'ils sont beaucoup plus difficiles à enfiler et que les personnes non-initiées ont bien du mal à les mettre en cas d'urgence. Nous avons en effet constaté qu'ils étaient bien plus compliqués à mettre que le vieux modèle.

Le gilet de sauvetage américain, celui qu'ils appellent le Type 1, avec une flottabilité de 22 livres, semble donner de forts bons résultats. Cela semble correspondre au critère qui est maintenant partout utilisé par l'Organisation maritime internationale (OMI) pour les gilets de sauvetage ordinaires. Pourtant, le Canada se trouve maintenant obligé d'utiliser ce gilet de sauvetage plus encombrant, qui est difficile à ranger, dificile à mettre, et dont le port est difficile à expliquer aux passagers.

Les gens de la Garde côtière vous diront qu'ils acceptent maintenant n'importe quel gilet de sauvetage qu'un fabricant veut bien leur présenter. Si vous parlez aux fabricants, ceux-ci vous diront que la Garde côtière leur a conseillé de retirer du marché l'ancien gilet de sauvetage traditionnel.

Nous avons effectué des essais de gilets de sauvetage danois, de gilets de sauvetage américains, des nôtres. Nous sommes allés sur les plages, et avons demandé l'aide, les commentaires de toutes sortes de gens. Nous leur montrions quatre ou cinq sortes différentes de gilets pour savoir ce qu'ils en pensaient.

Nous avons filmé cela sur bande vidéo. Nous avons effectué nos propres essais, préparé nos commentaires et nous avons présenté le tout à la Garde côtière il y a environ un an. Tout ce travail n'a pas donné lieu à beaucoup de commentaires mais il nous semble qu'au moins un fabricant canadien étudie à l'heure actuelle une autre sorte de gilet de sauvetage d'utilisation courant.

Le président: Ma question porte sur le processus. Il me semble que quelqu'un a jugé qu'il fallait un nouveau gilet de sauvetage au cas où l'on se trouverait sur le *Queen Mary* en train de faire naufrage au milieu de l'Atlantique.

Vous nous dites donc qu'il faut avoir le même gilet que l'on soit sur le *Queen Mary* ou sur le Canal Rideau.

M. Campbell: Nous nous demandons pourquoi il faut le même gilet dans les deux cas.

Le président: La situation est-elle la même aux États-Unis? A-t-on besoin du même gilet que l'on soit sur le *Queen Mary* ou sur le Saint-Laurent?

M. Campbell: Pour les Américains, la navigation intérieure s'étend jusqu'à 20 milles au large, distance bien différente de celle que nous couvrons, et ils utilisent le gilet de sauvetage courant du type 1 qui a une flottabilité de 22 livres. Je ne crois pas qu'ils veuillent changer cela. Nous sommes bien informés sur ce qui se passe aux États-Unis.

Le président: Vous nous avez dit que le ministère des Transports a entrepris un examen de la réglementation. On nous l'a dit également par ailleurs. Donc, d'après vous, vous commencez à participer à l'examen de leur réglementation.

[*Texte*]

Mr. Campbell: We have asked for a review for some years. I certainly detected an element of goodwill from the one day I attended at CMAC yesterday.

We went to the minister about our frustrations about a year ago because we did not have good communication any more with the Coast Guard on some of these issues. I think the position of the Coast Guard has been that Canada wants to have the highest standards in the world. That is all very good. We certainly are a safety-conscious organization. We even wrote a book on the subject. However, there is a cost to everything you do. We do not feel that the cost benefit analyses we have seen on regulatory change over the last seven or eight years has really been done effectively.

We have seen the studies. We have found that many of them were very superficial. It did not really deal with the costs from our point of view. We were never asked about the costs, so we have certainly had an axe to grind there on how these impact studies have been forthcoming.

Ms Marleau: In effect you are facing a lot of competition from American vessels or other vessels which do not have to comply with the same standards you do. Just how large is that competition?

Mr. Campbell: Most of our industry is along the borders. That is where the population centres are in Canada. That is not entirely true. We do have an element in the Northwest Territories, the Yukon and so on, but predominantly our major tourism centres are along the border.

We are dealing with the tour-bus industry that comes out of eastern United States or even Texas. Those tour-bus companies make their plans three or four years in advance. They will have a 10-city, 12-day tour that might start in New York and come to Canada and do Montreal, Ottawa and Toronto. In their itinerary somewhere will be a boat cruise.

It does not have to be a Canadian boat cruise. It could be a boat cruise in Ottawa or the Thousand Islands or Toronto Harbour, but it could just as well be in the Finger Lakes, on the American side of the river, or somewhere else on that agenda.

When we find ourselves with $15 per person price tags on that group tour, and the Americans can give $10 or $9 price tags for that same group tour, you can see what happens. That itinerary will be scheduled in the United States.

I am not in the business itself now. I was for many years and I have been to New York and to those cities. I have gone around knocking on the doors of tour brokers and told where we are and what we do. You can see what's happening there. That same tour broker is competing with 10 others within three or four city blocks of downtown New York for that market. So he's in a very price-competitive position too. It all spins down the line.

[*Traduction*]

M. Campbell: Nous demandons un tel examen depuis plusieurs années. J'ai remarqué une certaine bonne volonté de leur part lors de la journée que j'ai passée au Conseil maritime canadien hier.

Nous avons fait part de nos frustrations au ministre il y a environ un an parce que nous n'arrivions plus à communiquer de façon satisfaisante avec la Garde côtière à ce sujet. Celle-ci est, je pense, d'avis que le Canada devrait avoir les normes les plus élevées du monde. C'est très bien. Notre organisation se soucie certainement de la sécurité. Nous avons même rédigé un ouvrage à ce sujet. Néanmoins, tout ce que l'on fait entraîne des dépenses. Nous n'avons pas l'impression que les analyses de rendement effectuées à propos des modifications réglementaires ces sept ou huit dernières années aient vraiment été faites efficacement.

Nous avons vu ces études. Nous avons constaté que beaucoup étaient très superficielles. Elles ne reflètent pas notre point de vue au sujet des coûts. On ne nous a jamais rien demandé là-dessus, nous avons donc de bonnes raisons de n'être pas satisfaits de la façon dont sont réalisées ces études d'impact.

Mme Marleau: En fait, vous faites face à une forte concurrence des bateux américains ou autres qui n'ont pas à répondre aux mêmes normes que vous. Quelle est l'importance de cette concurrence?

M. Campbell: Nos activités se déroulent surtout près des frontières. C'est là qu'on trouve les principales concentrations de populations du Canada. Ce n'est pas tout à fait vrai puisque nous avons des membres dans les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, etc, mais les principaux centres touristiques se trouvent le long de la frontière.

Nous travaillons avec les organisateurs de voyages en autocars qui viennent de l'est des États-Unis ou même du Texas. Ces entreprises préparent leurs voyages trois ou quatre ans à l'avance. Elles organisent un circuit de 10 ou 12 jours par exemple partant de New-York et venant au Canada pour visiter Montréal, Ottawa et Toronto. Une croisière est prévue quelque part dans leur itinéraire.

Cette croisière n'a pas nécessairement lieu au Canada. Elle pourrait se faire à Ottawa ou aux Milles-Îles ou au port de Toronto mais également tout aussi bien dans les Finger Lakes, du côté américain du fleuve, ou ailleurs encore.

Lorsque nous devons demander 15$ par personne pour les membres d'un groupe alors que les Américains peuvent leur proposer un prix de 10 ou 9$, vous voyez ce qui se passe. La croisière se fera aux États-Unis.

Je ne suis plus actif dans ce domaine maintenant. Je l'ai été pendant de nombreuses années et je suis allé à New-York et dans les autres villes. Je suis allé frapper à la porte des voyagistes pour leur dire qui nous sommes et ce que nous faisons. On peut voir qu'elle est la situation là-bas. Ce voyagiste est en concurrence avec dix autres qui se trouvent tous dans trois ou quatre pâtés de maisons du centre-ville de New York. Lui aussi doit faire face à une forte concurrence en matière de prix. Tout cela se répercute d'un niveau à l'autre.

[*Text*]

• 1115

Mr. Langdon: I'm interested in the relationship that you've had to develop with the Coast Guard over the years. The Coast Guard seems to be the major institution that interacts with you in setting regulations and policing existing regulations. Is there simply a lack of understanding on their part about these competitive pressures you face or is it a question of lack of dialogue? How do you account for the fact that so many of these decisions that put you at a disadvantage seem to have been taken?

Mr. Campbell: In all fairness to the Coast Guard, their mandate has nothing to do with our competitive position. Their mandate is safety, and their focus is on how you make the industry as safe as it possibly can be. The issues of competitiveness have been brought up time and time again. We met with the Coast Guard people here in Ottawa for many years, starting back in 1976. It has become quite apparent in recent years that they aren't interested in talking about competitive issues or costs.

We've tried a whole variety of ways of addressing the issue ourselves, such as internal training, some of which they endorsed. But it seems to me that there is always a hidden agenda. We tell them we'll meet them halfway on a particular issue. We will do this if it will satisfy them. Then you find out a year or two later that they want to move the goal posts a little farther back again. You thought you had achieved what you needed to achieve, but suddenly you have to go another step or two farther. It goes on and on and on that way.

I think we lack a concise domestic book of rules that says exactly what the Canadian excursion vessel that operates close to shore must meet. There is some progress in that respect regarding construction standards, which has been ongoing for two years now. For many years the Americans have had a very succinct, condensed book that tells you everything you need to know. It's called Subchapter "T". All the American boats are operating under this Subchapter "T" of their rules. They know exactly where they're going regarding the requirements for fire safety and so on in the American market.

I should also say that this is being reviewed too in the United States. They have let certain aspects of the size of the boats get out of control. What used to be known as a T-boat was conceived as being around 65 to 80 feet in length. They now have boats that carry 3,000 passengers and are 200 feet long. It has to do with the way they measure tonnage in the States, which is different from the way tonnage is measured here and in the rest of the world. That's a problem they're coping with.

We advocated for many years, and still do, that we should be looking at very similar standards in both countries. We're all in the same market. There is no evidence we've seen that indicates that the American Coast Guard are operating unsafe vessels.

Mr. Langdon: In a sense, that was my next question. The United States Coast Guard plays as major a role in regulations on that side of the border as does the Canadian Coast Guard on this side of the border.

[*Translation*]

M. Langdon: Ce qui m'intéresse, c'est les rapports que vous avez dû établir avec la Garde côtière au fil des ans. Celle-ci semble être la principale organisation traitant avec vous à propos de l'établissement des règlements et de leur application. Est-ce qu'elle ne comprend simplement pas la nature des contraintes que vous impose la concurrence, ou le dialogue est-il insuffisant? Comment expliquez-vous que tant de décisions défavorables pour vous aient pu être prises?

M. Campbell: En toute justice, le mandat de la Garde côtière n'a rien à voir avec notre situation face à la concurrence. Elle doit s'occuper de sécurité et elle insiste sur les moyens de rendre notre secteur d'activité aussi sûr que possible. Nous soulevons régulièrement la question de la compétitivité. Nous avons rencontré les gens de la Garde côtière ici à Ottawa pendant bien des années, depuis 1976. Ces dernières années, il nous est apparu clairement qu'elle n'avait pas envie de parler des questions de compétitivité ou de coûts.

Nous avons essayé toutes sortes de façons de remédier au problème nous-même, comme la formation interne, et elle en a appuyé certaines. Mais il me semble qu'il y a toujours quelque arrière-pensée. Nous disons que nous sommes prêts à un compromis sur un point donné. Nous le faisons si cela lui convient. Nous constatons ensuite un an ou deux plus tard qu'elle veut à nouveau relever la barre. On pensait avoir atteint ce qui était nécessaire mais il faut soudain faire à nouveau un ou deux pas de plus. Et cela se passe constamment.

Ce qui nous manque, c'est un petit recueil des règlements nationaux établissant avec précision ce qui s'applique aux bateaux d'excursion canadiens pratiquant la navigation côtière. Il y a eu certains progrès au sujet des normes de construction depuis deux ans maintenant. Les Américains ont depuis des années un résumé très succinct qui leur dit tout ce qu'il faut savoir. C'est le sous-chapitre «T». Tous les navires américains opèrent conformément au sous-chapite «T» de leur réglementation. Ils savent exactement en quoi consistent les exigences en matières d'incendie, etc.

J'ajouterais qu'un réexamen est également en cours aux États-Unis. Certaines questions relatives à la taille des bateaux ont été négligées. Les bateaux visés par le sous-chapitre «T» étaient censés mesurer entre 65 et 80 pieds de long. Il y en a maintenant qui transportent 3 000 passagers et mesurent 200 pieds. Cela tient à la façon de mesurer le tonnage aux États-Unis qui est différente de la façon dont on effectue cette mesure ici et dans le reste du monde. Ils s'occupent de ce problème.

Nous disons depuis des années, et maintenant encore, que nous devrions essayer d'avoir des normes identiques dans les deux pays. Nous opérons dans le même marché. À notre connaissance, rien ne montre que la garde côtière américaine autorise l'utilisation de navires dangereux.

M. Langdon: En fait, c'est ce que j'allais vous demander. La garde côtière des États-Unis joue, en matière de réglementation, un rôle aussi important de leur côté de la frontière que la Garde côtière canadienne de ce côté-ci.

[*Texte*]

Mr. Campbell: They're certainly very much involved.

Mr. Langdon: Surely their criteria are focused on safety too. Why would they come up with such different conclusions?

Mr. Campbell: I think the difference is that the American Coast Guard treat their domestic vessels differently from the way they treat their deep-sea vessels. They see it from a different perspective.

Mr. Langdon: We don't?

Mr. Campbell: It is partly because their industry is so much larger, because it operates all year round in the States. It is a much bigger part of the equation in the United States than it is here. I should say that our industry in Canada carries about 14 million people annually. Now, that sounds like a lot of people. It represents half the population of the country. But you also must recognize that very many of these trips are very short trips, lasting two to three hours. That's how the numbers get to be so large, That's a seasonal operation, which really starts at the latter part of May and is virtually over in early October. In many parts of the United States the American market goes year round.

• 1120

I think that's the basic difference. Our Canadian approach has always been to look at Canadian tour boats or excursion vessels simply as passenger ships and to apply the broad-brush approach to a vessel that was on the deep sea, 20 to 30 miles offshore.

Mr. Langdon: Have you put that point to the Coast Guard?

Mr. Campbell: Yes.

Mr. Langdon: It's not been something they've been prepared to differentiate—

Mr. Campbell: We've done it over and over again, to the point where they just won't talk about it any more.

We went political a year ago. When we first started our association we were asked to come to the Coast Guard to deal with them directly concerning our problems. We did that for many years. Communication broke down, starting about three or four years ago. We went political in the last year with newspaper releases and political meetings. We even went to one where the minister was making a political speech. I'm afraid we caused some disruption there. We had members from various parts of the country attending that meeting.

We don't like doing things that way but there was an element of frustration. We all agreed it had to be done to get the attention. We'd been trying to get the attention of many transport ministers for years, starting with Mr. Mazankowski when he was Minister of Transport. It goes that far back. It was to no particular avail. We put a brief to Minister Crosbie some years ago. We were acknowledged and told everything would be okay, but that hasn't been our experience.

[*Traduction*]

M. Campbell: Assurément.

M. Langdon: Ses critères sont assurément axés sur la sécurité également. Pourquoi en arriverait-elle à des conclusions aussi différentes?

M. Campbell: La différence me paraît tenir au fait que la garde côtière américaine ne traite pas de la même façon les bateaux d'excursion et ceux qui vont en haute-mer. Le point de vue est différent.

M. Langdon: Pas chez nous?

M. Campbell: Cela tient partiellement au fait que ce secteur d'activité est beaucoup plus important chez eux, parce qu'ils fonctionnent toute l'année. Ils jouent un rôle beaucoup plus important aux États-Unis qu'ici. Au Canada, nous transportons, je pense, environ 14 millions de personnes par an. C'est un chiffre impressionnant, qui représente la moitié de la population du pays. Mais il faut se rendre compte que beaucoup de ces voyages sont très courts, ne durant que deux ou trois heures. Voilà pourquoi le chiffre peut être si élevé. C'est une activité saisonnière qui commence vraiment fin mai et qui est pratiquement terminée début octobre. Dans de nombreuses régions des États-Unis, le service est assuré toute l'année.

Je crois que c'est la différence principale. Au Canada, nous avons toujours considéré les bateaux d'excursion ou de croisière canadiens comme des transporteurs de passagers et nous les traitons de la même façon qu'un navire de haute mer qui va à plus de 20 ou 30 milles des côtes.

M. Langdon: Avez-vous signalé cela à la Garde côtière?

M. Campbell: Oui.

M. Langdon: Elle ne s'est pas montrée prête à faire une distinction...

M. Campbell: Nous l'avons fait à de nombreuses reprises, au point qu'elle ne veut même plus en parler maintenant.

Nous avons effectué une intervention politique il y a un an. Quand nous avons créé notre association, on nous a demandé de nous adresser directement à la Garde côtière pour parler de nos problèmes. Nous l'avons fait pendant de nombreuses années. Les contacts entre nous ont commencé à se détériorer il y a trois ou quatre ans. Nous sommes intervenus politiquement l'année dernière avec des communiqués de presse et des réunions politiques. Nous sommes même allés à une réunion où le ministre prononçait un discours. Je crois que nous avons troublé un peu cette réunion. Nous avions des membres de différentes régions du pays qui étaient venus.

Nous n'aimons pas agir de cette façon mais nous ressentions une certaine frustration. Nous étions tous d'accord sur le fait qu'il fallait agir ainsi pour que l'on fasse attention à nous. Nous avions essayé d'attirer l'attention de nombreux ministres des Transports, depuis des années, en commançant par M. Mazankowski lorsqu'il était ministre des Transports. C'est donc déjà ancien. Cela n'a servi à rien. Nous avons présenté un mémoire au ministre Crosbie, il y a déjà quelques années. Nous avons reçu un accusé de réception, on nous a dit que tout irait bien, mais ce n'est pas ce que nous avons constaté.

[*Text*]

Mr. Langdon: I thank you.

The Chairman: The fact of the matter is, you now are being consulted on this very matter with the process instituted this year.

Mr. Campbell: We are delighted to be asked to the table to do so.

The Canadian maritime industry in general is not in very good shape. Our proportion of it seems to be getting bigger and bigger, not by virtue of our growth but because of the demise of other sectors of the maritime industry, notably the fishing industry, the Great Lakes cargo ships and so on. We are having a higher profile in the industry because there's not much else left.

The Chairman: I want to thank you for appearing. Your comments have been very interesting and valuable. We'll see what we can do to recommend changes to make the process responsive. I do want to caution you, though, that whatever we recommend, it will undoubtedly have nothing to do with regulating the weather. There's not much we can do about that. Thank you for being with us.

Mr. Campbell: Thank you for your sympathy.

The Chairman: Our next witnesses are from Kimberly-Clark Limited. We would invite them to come forward.

Gentlemen, I would like to welcome you to the committee this morning. We have received a copy of your submission. Obviously we'd like you to introduce yourselves and to give us an overview of your comments for 10 minutes or so. Then maybe we can proceed to some questions.

Mr. C. Roderick MacKenzie (Partner, McCarthy Tétrault): Thank you very much for giving us the opportunity to speak to you today.

Just as an overview, I should tell you a little bit about Kimberly-Clark Canada Inc. It employs 2,800 people in Canada. It has plants in St. Hyacinthe, Quebec, Huntsville, Terrace Bay, St. Catharines and Rexdale. It has numerous sales offices throughout the country.

Kimberly-Clark is a large paper products manufacturer with obviously a very large commitment to Canada. The company makes well-known brands we all would be familiar with, such as Kleenex facial tissue, Hi-Dri paper towels, Huggies diapers, Kotex New Freedom feminine care products, Delsey bathroom tissue, and Depend adult briefs.

• 1125

I took the opportunity last night, while everyone else was watching the American election, actually to watch the proceedings here at the subcommittee. One of the things I noticed—and I didn't watch on Monday—was that the two individuals who spoke last night were both from large organizations and were dealing with what I would call macro issues of regulation, at a scale, in terms of whether or not we have overregulation or underregulation or what have you.

[*Translation*]

M. Langdon: Je vous remercie.

Le président: En fait, grâce au processus mis en branle cette année, on vous consulte justement à ce sujet.

M. Campbell: Nous sommes heureux qu'on nous ait convoqué pour cela.

Dans son ensemble, la marine canadienne n'est pas en très bonne santé. Nous en représentons une proportion de plus en plus importante, non pas en raison de notre croissance propre mais en raison des difficultés des autres secteurs de la marine, notamment la pêche, le transport de marchandises sur les Grands lacs, etc. Notre rôle est de plus en plus important parce qu'il ne reste plus grand chose d'autre.

Le président: Je vous remercie de votre intervention. Vos commentaires sont très intéressants et très utiles. Nous verrons quels changements nous pouvons recommander pour que le processus de réglementation tienne mieux compte de vos besoins. Je dois toutefois vous mettre en garde: quoi que nous recommandions, cela n'aura certainement rien à voir avec la réglementation du temps qu'il fait. Nous ne pouvons pas faire grand chose à ce sujet. Merci d'être venus.

M. Campbell: Merci de votre compréhension.

Le président: Les témoins suivants représentent Kimberly-Clark Limitée. Nous les invitons à se présenter.

Messieurs, je voudrais vous souhaiter la bienvenue devant notre comité ce matin. Nous avons reçu un exemplaire de votre mémoire. Nous aimerions bien sûr que vous vous présentiez et que vous nous donniez l'aperçu de vos commentaires en 10 minutes environ. Nous pourrons ensuite passer à quelques questions.

M. C. Roderick MacKenzie (associé, McCarthy Tétrault): Merci beaucoup de nous avoir donné la possibilité de prendre la parole devant vous aujourd'hui.

Pour vous donner quelques informations générales au sujet de Kimberly-Clark Canada Inc., cette entreprise compte 2 800 employés au Canada, elle a des usines à St-Hyacinthe, à Québec, à Huntsville, à Terrace Bay, à St. Catharines et à Rexdale et de nombreux bureaux de ventes dans l'ensemble du pays.

Kimberly-Clark est un important fabricant de produits de papier qui est de toute évidence fortement implanté au Canada. Cette entreprise possède des marques que nous connaissons tous, comme les mouchoirs Kleenex, les essuis-tout Hi-Dri, les couches Huggies, les produits d'hygiène féminine Kotex New Freedom, le papier hygiénique Delsey et les couches culottes Depend pour personnes incontinentes.

Hier, alors que tout le monde regardait les élections américaines, j'en ai profité pour suivre les délibérations du sous-comité. L'une des choses que j'ai remarquée—je n'ai pas regardé la séance télévisée lundi—était que les deux personnes qui ont pris la parole représentaient de grandes organisations et traitaient ce que j'appellerais le côté macro de la réglementation et du fait de savoir si celle-ci était excessive, insuffisante ou je ne sais quoi.

[*Texte*]

We are here today really to deal with a micro issue, and it's an interesting juxtaposition. We can attempt to describe how one particular regulation is probably no longer necessary but also has a very negative impact on our particular client.

The regulation in question is paragraph 36.(1)(f) of the Consumer Packaging and Labelling Act, dealing with the mandatory regulation of sheet count in facial tissues. The entire regulation 36 was enacted in November 1975 after three or four years of negotiation with government. It covers 14 different products—shampoo, toothpaste, cookies, wine, facial tissue—and it sets a definite maximum number of numerical counts available in the facial tissue industry.

If I could, for the sake of the committee, just inform you as to what the actual regulation says, it says that you can sell facial tissue in Canada in numerical counts under 50 in any unit of one, obviously very small packages, and then you can sell in numerical counts of only 50, 60, 100, 120, 150, and 200, and above 200 you can sell in any unit of 100.

This historical rationale for the enactment of the regulation is that it is aimed at undue proliferation of container sizes, which was seen as a disadvantage to the consumer. An undue proliferation disadvantaged the consumer because the consumer was less able to make a ready comparison as to value. I think that's really the heart of it.

We would point out that it's probably no longer necessary. It has probably served its purpose as a regulation, perhaps not only, obviously, for what we feel in facial tissue, but probably in other products as well, for the very simple reason that 75% of most of these goods, certainly facial tissue, are purchased in supermarkets today. They weren't in 1975. Almost every large supermarket chain now offers you unit pricing right on the aisle and you can make the comparison because the calculation is actually done for you. That was not the case in 1975.

Another reason it's probably unnecessary is because, while they saw fit to regulate sheet count and only in facial tissue, there's no regulation that deals with the bias weight, the actual size of the facial tissue, the dimension of the facial tissue, or the plies. When you're dealing with only one criterion, count, you can still manipulate the other criteria in terms of the relative value in the box. It's really impossible for a consumer to know the relative value.

We met with Consumer and Corporate Affairs earlier in the year. We asked that we initiate the process to have the section repealed in its entirety, or, in an alternative, at least offer more flexibility by providing us with more sheet counts. I'll hit on what I think are the most important of the reasons.

The first reason really is the export market. It is a fact that in the United States of America, which is our largest trading partner—and with the free trade agreement we're encouraged to attempt to find new markets—the 175-sheet

[*Traduction*]

Aujourd'hui, en fait, nous allons parler d'un problème du niveau micro, et la juxtaposition est intéressante. Nous pouvons essayer d'expliquer en quoi un certain règlement n'est sans doute plus nécessaire mais a un effet très négatif pour notre client.

Il s'agit de l'alinéa 36(1)f) du règlement d'application de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, qui porte sur la réglementation du nombre de feuilles de papier mouchoir par emballage. L'article 36 du règlement est entré en vigueur en novembre 1975 après trois ou quatre années de négociations avec le gouvernement. Il régit 14 produits différents—shampooings, pâtes dentifrices, biscuits, vins, papier mouchoir—et il établit un nombre maximum de variations du nombre de feuilles de papier mouchoir contenues dans une boîte.

Je peux signaler au comité la teneur de ce règlement. Il stipule que le nombre de feuilles de papier mouchoir contenues dans un emballage vendu au Canada doit être une quantité inférieure à 50 unités—ce sont de toute évidence de très petits emballages—ou encore des quantités de 50, 60, 100, 120, 150 ou 200 unités, chiffre au-dessus duquel on peut utiliser n'importe quel multiple de 100 unités.

La raison historique de l'adoption de ce règlement est qu'il s'agissait de limiter la prolifération abusive des formats qui constituait un handicap pour le consommateur parce que celui-ci était moins à même de déterminer la valeur relative de divers produits en les comparant. Je pense que telle est la raison principale.

Selon nous, cela n'est sans doute plus nécessaire. Ce règlement a sans doute déjà atteint son objectif et non seulement en ce qui a trait au papier mouchoir mais également pour d'autres produits, pour la simple raison que 75 p. 100 de la majorité de ces produits, et à coup sûr du papier mouchoir, sont achetés aujourd'hi dans les supermarchés. Il en allait autrement en 1975. Aujourd'hui, presque toutes les grandes chaînes de supermarchés indiquent le coût à l'unité dans les rayons eux-mêmes et on peut comparer les prix puisque le calcul est déjà fait. Ce n'était pas le cas en 1975.

Cela n'est sans plus nécessaire non plus parce que si l'on a jugé bon de réglementer le nombre d'unités par paquet, rien ne réglemente le poids de chaque mouchoir, sa taille réelle, sa dimension ou le nombre d'épaisseurs. Lorsqu'un seul critère est imposé, la quantité, on peut encore jouer sur les autres pour ce qui est de la valeur relative de la boîte. Il est tout à fait impossible pour le consommateur de connaître cette valeur relative.

Nous avons rencontré les fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales plus tôt dans l'année. Nous avons demandé qu'on entame la procédure d'annulation de la totalité de cet article ou que, au moins, on offre plus de souplesse en prévoyant un évantail plus large d'unités. Je vous dirais quelles sont, selon moi, les raisons principales pour cela.

La première, en fait, c'est le marché d'exportation. Le fait est qu'aux États-Unis, notre principal partenaire commercial—et, avec l'Accord de libre-échange, on nous incite à essayer de trouve de nouveaux marchés—les formats

[*Text*]

count and the 250-sheet count are far and away the most popular sizes in its markets and have been for a number of years. In fact, the 175-sheet count in the U.S.A. is about half of the entire facial tissue market.

• 1130

We are prevented in Canada from manufacturing those sizes by this regulation, so we can't take advantage of any economy of scale and become active exporters to the northern U.S.—Ohio, Pennsylvania, western New York. That clearly is a disadvantage to us. If we were able to do so, it would provide more security to the Canadian industry in operations, and presumably even create more jobs in Canada.

The other major reason is that the regulation, as it now stands, discourages innovation in the marketplace, for the simple reason that a facial tissue is what economists call a commodity. That means that it is extremely price-sensitive. When you are a commodity and you are price-sensitive, you very quickly find that if you raise your price your customers leave you and buy your competitor's product at that lower price.

What happens in this industry, because we don't have the ability to reduce sheet count, due to regulation, and because we are prohibited by the marketplace from increasing our prices, we have a problem whenever we want to introduce a value-added product. I'll give you an example.

Kimberly-Clark has a very successful product, with great consumer acceptance in the marketplace, called Kleenex Ultra. It is a lotion-impregnated tissue. It is the softest anywhere in the marketplace. The only way we could introduce it at all, in order to maintain our price point vis-à-vis their typical 100 package, was to take the next down, which is the 60. We have no ability to sell at a 75 or an 80 package, or what have you. There are lots of products in the research department of Kimberly-Clark, and presumably of other corporations in this industry, that have value-added components. Obviously this is a detriment because of that inability to reduce sheet count.

For instance, the United States has a very successful product now, an extra-strength product. I mention again that 175 is your typical sheet count. They brought it out in the U.S. at 108 sheets. If they had brought it out at 175 they would have had to increase the price and they would have met tremendous consumer resistance.

There is also the reality in the industry dealing with supermarkets and so on. They require that all trade advertising of multiple codes have the same price. In other words, if you are dealing with one of the large chains, and they want to advertise all your Kleenex products, they want them all to be at the same price. They don't want one to be at 99¢ and one to be at $1.29. So you have that other stricture imposed on you by the marketplace.

The last point I should make is that if we could have, say, a 175 and a 250, it is quite arguable that there would be an environmental benefit in terms of packaging. We are all cognizant of the fact that in the 1990s consumers are moving

[*Translation*]

les plus populaires, depuis bon nombre d'années, sont 175 et 250 mouchoirs. En fait, la boîte de 175 mouchoirs représente environ la moitié des quantités vendues aux États-Unis.

Au Canada, la réglementation nous empêche de fabriquer ces formats, nous ne pouvons donc pas profiter de l'économie d'échelle, ni exporter vers le nord des États-Unis, l'Ohio, la Pennsylvanie et l'ouest de l'État de New York. Cela constitue pour nous un handicap évident. Si nous pouvions le faire, cela rendrait les activités de l'industrie canadienne plus sûres et pourrait même créer plus d'emplois au Canada.

L'autre raison importante est que le règlement, sous sa forme actuelle, décourage toute innovation commerciale, pour la simple raison qu'un mouchoir en papier est ce que les économistes appellent un produit de base, c'est-à-dire un produit dont le prix détermine les possibilités de vente. Lorsqu'on a un produit pour lequel le prix est si important, on constate rapidement que si l'on augmente celui-ci, les consommateurs vous laissent tomber et achètent le produit meilleur marché de votre concurrent.

Puisque la réglementation nous empêche de diminuer le nombre de mouchoirs et puisque les conditions du marché nous empêchent d'augmenter nos prix, nous éprouvons des difficultés lorsque nous voulons lancé un produit à valeur ajoutée. Je vais vous en donner un exemple.

Kimberly-Clark fabrique un produit qui se vend bien et qui est très apprécié par les consommateurs, qui s'appelle Kleenex Ultra. C'est un mouchoir imbibé de lotion. C'est le plus doux de tous ceux qui existent. La seule façon de le lancer, si nous voulions maintenir notre prix par rapport à un paquet typique de 100 mouchoirs, était de choisir la taille immédiatement inférieure, c'est-à-dire 60. Il nous était impossible d'en vendre 75 ou 80 par paquet, par exemple. Il y a toutes sortes de produits étudiés par le service de la recherche de Kimberly-Clark, et sans doute également d'autres entreprises, qui ont des éléments de valeur ajoutée. Cette impossibilité d'en vendre un nombre inférieur par paquet nous porte évidemment préjudice.

Il y a par exemple aux États-Unis un produit qui se vend très bien, des mouchoirs plus résistants. Je vous rappelle que la boîte normale contient 175 mouchoirs. Pour ceux-ci, elle en contient 108 aux États-Unis. S'ils avaient dû les vendre par boîte de 175, ils auraient dû augmenter le prix et auraient dû affronter une très forte résistance de la part des consommateurs.

Il y a également la situation concrète pour ce qui a trait aux supermarchés, etc. Ils exigent que toute publicité commerciale portant sur des codes multiples se fasse à un prix unique. En d'autres termes, quand on traite avec une des grandes chaînes qui veut faire de la publicité pour tous les produits Kleenex, ils veulent que tous soient au même prix. Ils ne veulent pas en avoir un à 99c. et l'autre à 1,29$. Cela fait donc une autre contrainte imposée par le marché.

La dernière chose que je voudrais dire, c'est que si nous avions des paquets de 175 et de 250, on pourrait tout à fait avancer que cela représenterait un avantage pour l'environnement en matière d'emballage. Nous savons tous

[*Texte*]

toward bulk purchases—witness the success of the Price Clubs of this world—because people want to purchase more if they get value for it. If we could offer a 175 and a 250, for instance, I think there is a high likelihood that many people would move to those larger purchases and therefore buy less packaging over the course of one year.

I think I listed in my brief about 10 different reasons, but those are the main ones. My hope was to illuminate this regulation at this micro level and tell you that it has a very negative impact on my client's business.

The Chairman: Thank you very much.

We have tried to deal with the process of regulation rather than the individual. But I think you raise a valid point. Most of our witnesses have not come from the section that deals with Consumer and Corporate Affairs. This seems to be an area where you are caught.

I appreciate your comment about whether you could have a 175 or a 250 package. In fact, as I read the regulations, it seems to me you can have those, unless I'm reading it totally wrong. It says here:

(iii) of a numerical count of more than 100 but less than 200 if the container size has a net quantity of product that is a multiple of 25 units;

• 1135

Mr. MacKenzie: Actually, I think you are reading our recommendation.

The Chairman: Oh, those are your proposals. It seemed to me you got what you wanted.

Mr. MacKenzie: If you could enact that immediately, I would appreciate it.

The Chairman: I can understand the need for regulating container size, but you give the example a U.S. company that decided they were going to market a product with 108 sheets in it. I presume that means they could also have decided on 107 or 112 or whatever other number they felt was appropriate. In the macro effect, is it really something that we need to regulate?

Particularly with the information available today versus maybe what it was 20 or 40 or 60 years ago, surely consumers now don't need to be told that there can only be 50 sheets in a Kleenex pack. Why can't there be 51? If you want to have a special discount this week, buy this product and get 10% more. You could buy a chocolate bar with a bonus piece added on the end because the suppliers decided they were going to sell a larger bar for whatever reason at the same price.

Mr. MacKenzie: We could not agree more. I think particularly when you add to that this point I made about unit pricing in the supermarkets, where if you really want to figure out if it is 3.1¢ an ounce or 3.2¢ an ounce, it is there for you in most cases. The consumer is better educated and now has more resources to make those comparisons.

[*Traduction*]

que, au cours des années 90, les consommateurs achètent de plus en plus en gros—pensez au succès des établissements du genre Price Club—parce que les gens sont prêts à acheter plus et cela vaut la peine. Si nous pouvions vendre des boîtes de 175 et de 250, par exemple, je crois qu'il y aurait de fortes chances que beaucoup de gens décident d'acheter ces boîtes plus grandes, ce qui diminuerait la quantité de matériel d'emballage utilisé pendant une année.

Dans mon mémoire j'ai énuméré, je crois, dix raisons différentes, mais celles-ci sont les principales. Je voulais vous montrer ce qu'il en est de ce règlement au niveau micro et vous montrer ses effets très négatifs sur les activités commerciales de mon client.

Le président: Merci beaucoup.

Nous nous sommes efforcés de traiter la réglementation du point de vue global et non pas de celui de chaque règlement individuel. Vous avez cependant soulevé un point intéressant. La plupart de nos témoins n'étaient pas en relation avec le ministère de la Consommation et Affaires commerciales. Alors que tel semble être votre lot.

Je comprends votre remarque au sujet de la possibilité d'avoir des paquets de 175 ou 250 mouchoirs. En fait, en lisant le règlement, il me semble que tel est déjà le cas, à moins que je me trompe tout à fait. On peut lire:

(iii) supérieure à 100 unités mais inférieure à 200 unités lorsqu'il s'agit d'un emballage d'un format portant une quantité nette de produit qui est un multiple de 25 unités.

M. MacKenzie: En fait, je pense que vous lisez notre recommandation.

Le président: Oh, ce sont vos propositions. Il m'a semblé que vous aviez obtenu ce que vous vouliez.

M. MacKenzie: Si vous pouviez faire entrer cela en vigueur immédiatement, nous vous en serions reconnaissants.

Le président: Je peux comprendre la nécessité de réglementer la taille des emballages mais vous avez donné l'exemple d'une compagnie américaine qui avait décidé de commercialiser une boîte contenant 108 mouchoirs. Cela veut donc sans doute dire qu'ils auraient pu choisir le chiffre de 107, 112 ou tout autre qui leur aurait convenu. Au niveau macro, est-ce là quelque chose que nous devrions véritablement réglementer?

Notamment avec l'information disponible aujourd'hui par rapport à la situation d'il y a 20, 40 ou 60 ans, les consommateurs actuels n'ont certainement pas besoin qu'on leur disent qu'il ne peut y avoir que 50 mouchoirs dans un paquet de Kleenex. Pourquoi pas 51? Si l'on veut obtenir un rabais spécial cette semaine, on peut acheter un produit contenant 10 p. 100 de plus que d'habitude. On peut acheter une tablette de chocolat avec un morceau supplémentaire au bout parce que les fournisseurs ont décidé, pour une raison quelconque, de vendre une tablette plus grande au même prix.

M. MacKenzie: Nous sommes absolument d'accord. Je pense en particulier que si l'on ajoute à cela ce que j'ai dit tout à l'heure à propos du prix à l'unité dans les supermarchés ou, si vous voulez savoir si un produit coûte 3,1 ou 3,2 sous l'once, cela vous est indiqué le plus souvent. Le consommateur est mieux informé et a plus d'éléments lui permettant de comparer les prix.

[*Text*]

The Chairman: Consumer and Corporate Affairs is doing a review of their regulatory process as one of the three departments mentioned. As an individual company obviously concerned with an individual regulation in this particular instance, are you participating in that review of their regulation process?

Mr. MacKenzie: Yes, we are. We have provided our brief to them and met with them.

The Chairman: We are talking more than about this one regulation. They are reviewing their whole process.

Mr. MacKenzie: I believe there are submissions from the Grocery Products Manufacturers.

The Chairman: That would be the route you would have participated in.

Mr. MacKenzie: Yes, definitely.

Mr. Langdon: Having gone through the brief, I think it is a very compelling argument for what you are setting forward. Have you taken this to the ministry to try to seek their approval for it? Can you tell me something of the process that has taken place in that discussion?

Mr. MacKenzie: We met in the spring with members of the department.

Mr. Langdon: This was with Consumer and Corporate Affairs.

Mr. MacKenzie: Yes. The actual Consumer Packaging and Labelling Act sets out a process which says that if you are looking for an amendment, you have to go through the ministry and then they will basically supply the brief to a consumer group and an industry group, either Grocery Products Manufacturers, or Canadian Pulp and Paper in this instance, who will then discuss the matter and see if they are amenable to it.

We attempted to initiate that process. We were told by Consumer and Corporate Affairs at the time that they would not in any way attempt to thwart that process. In other words, they would assist us and allow this process to happen, but they were the ones who mentioned to us that these regulatory review processes were going on. They felt that we should wait until the end of this process had occurred before they would press on with turning that over to a consumer group and an industry group.

Mr. Langdon: So there is a process set out, but really you were persuaded that you should approach this committee as a first step.

Mr. MacKenzie: Yes, as an additional step. I think we also felt from our conversations with the ministry that they themselves were having a little trouble with this entire section in terms of whether or not it was really necessary. We were encouraged to speak to it.

The Hon. William H. Jarvis (Counsel, McCarthy Tétrault): May I comment on that. I think they were very forthcoming. They said that even if we pursue the process they will likely delay their decision until after the two–

[*Translation*]

Le président: Le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales est l'un des trois ministères en train d'effectuer un examen de la réglementation. Votre entreprise étant de toute évidence intéressée par un règlement particulier dans ce cas précis, participez–vous à cet examen du processus de réglementation?

M. MacKenzie: Oui. Nous leur avons remis un mémoire et les avons rencontrés.

Le président: Nous ne parlons pas seulement de ce règlement–ci. Ils réexaminent l'ensemble du processus de réglementation.

M. MacKenzie: Je pense qu'ils ont reçu des mémoires des Fabricants canadiens de produits alimentaires.

Le président: C'est par cette voie–là que vous y avez participé.

M. MacKenzie: Oui, tout à fait.

M. Langdon: Après avoir parcouru votre mémoire, je pense qu'il présente des arguments de façon très convaincante. Avez–vous présenté cela au ministère pour essayer d'obtenir son approbation? Pouvez–vous me parler de ce qui s'est passé lors de cette discussion?

M. MacKenzie: Nous avons rencontré des représentants du ministère au printemps.

M. Langdon: Il s'agissait de Consommation et Affaires commerciales.

M. MacKenzie: Oui. La Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation établit une procédure suivant laquelle, si vous souhaitez une modification, vous devez passer par le ministère qui présentera en fait le mémoire à un groupe de consommateurs et un groupe de l'industrie, les Fabricants canadiens de produits alimentaires ou, dans ce cas–ci, des producteurs des pâtes et papiers, et ceux–ci discuteront de la question et verront s'ils sont d'accord.

Nous avons essayé d'entamer cette procédure. Le ministère nous a dit à l'époque qu'il ne nous mettrait absolument pas de bâtons dans les roues. En d'autres termes, il devait nous aider et laisser libre cours à cette procédure mais c'est eux qui nous ont dit que ce réexamen de la réglementation était en cours. Selon eux, nous devrions attendre la fin de cet examen avant que le ministère ne remette notre proposition à un groupe de consommateurs et à un groupe représentant l'industrie.

M. Langdon: Il y a donc une procédure prévue, mais, en fait, on vous a convaincu que votre première démarche devait être de vous adresser à notre comité.

M. MacKenzie: Oui, comme démarche supplémentaire. Nos conversations avec le ministère nous ont également donné l'impression que cet article posait également des difficultés au ministère pour ce qui est de son utilité réelle. On nous a encouragés à dire ce nous en pensions.

L'honorable William H. Jarvis (avocat–conseil, McCarthy Tétrault): Puis–je commenter cela? Je pense qu'ils ont été très coopératifs. Ils ont dit que même si nous continuions nos démarches, ils repousseraient sans doute leur décision jusqu'à

[*Texte*]

pronged analysis, yours and the internal departmental analysis. So it did not seem to make much sense to be very aggressive at that point when they were sufficiently forthcoming to say that they would not decide anyway, which is understandable.

• 1140

Mr. Langdon: I just have one other question I would like to pose to you. You've suggested that this is something that would make you more competitive with the United States. Is Kimberly-Clark able to export freely to the U.S. market or is it by agreement with the parent company where you would export to?

Mr. Jarvis: I'm going to ask Mr. Kilkenny to comment in just a moment, Mr. Langdon, but the short answer is, yes, the company policy is what they call North American sourcing. With that policy various plants within the company compete for a marketplace or for a product. The best example I can give would be the Huntsville, Ontario, plant, the benchmark for environmentally friendly pulp and paper. I toured it with Mr. Darling, the local Member of Parliament this summer. It was absolutely unbelievable—if one has been exposed to the pulp and paper industry—to see what has been done in terms of state of the art.

That plant, in view of its management, would love to compete for the U.S. market in parts of Pennsylvania, Michigan, western New York, Ohio, and would compete with two U.S. plants for the market but they would want to produce the 175, which is *the* product in the U.S. It makes no sense—I'll ask Mr. Kilkenny to comment—to produce a U.S. 175 and then retool or re-whatever you have to do to do a 150 or a 200.

Mr. Joe Kilkenny (Business Director, Household Products, Kimberly-Clark Limited): I think the point here is that regardless of where our facilities are located, whether it's in Canada or the U.S., we work as a North American company. Given the fact that our current Huntsville, Ontario, location is really state-of-the-art, one of the most efficient operations in North America, we don't have the ability at this point in time to use that efficiency to supply an opportunity in the northern tier of states in the U.S. because of this limitation on sheet count.

If we were able to do this, the obvious net result is that we would become that much more efficient in Huntsville. At the same time, from a North American perspective, we would further utilize our assets in the best way we want to do it.

We can currently ship hard rolls, which is the big parent roll of product, down to one of our U.S. mills and have that product converted into the 175-sheet count. Certainly there are a lot of inefficiencies involved in doing that. If we are allowed to actually make the finished product here and ship it down, we're all better off.

Mrs. Marleau: I take it there is a regulation somewhere that says you have to write on the package how many sheets there are in it.

[*Traduction*]

l'issue de la double analyse, la vôtre et l'analyse interne du ministère. Il ne nous a donc pas paru nécessaire de nous montrer très agressifs quand ils se montraient assez ouverts pour nous dire qu'ils ne prendraient de toute façon pas de décision, ce qui se comprend.

M. Langdon: Il y a juste une autre question que j'aimerais vous poser. Vous avez laissé entendre que c'est quelque chose qui vous rendrait plus concurrentiel vis-à-vis des États-Unis. Est-ce que Kimberly-Clark peut exporter librement sur le marché américain ou avez-vous des accords avec la société-mère pour savoir où exporter?

M. Jarvis: Je vais demander à M. Kilkenny de vous donner plus de détails dans un instant, M. Langdon, mais la réponse tient en un mot «oui»; la société pratique ce qu'elle appelle l'approvisionnement nord-américain. Cela veut dire que différentes usines appartenant à la société se font concurrence sur un marché pour un produit. Le meilleur exemple que je peux vous donner est celui de l'usine de Huntsville, en Ontario, le modèle en matière de fabrication écologique de pâte à papier. Je l'ai visité cet été avec M. Darling, le député local. C'était absolument incroyable—quand on connaît l'industrie des pâtes et papiers—de voir ce que donnent les techniques de pointe.

La direction de cette usine aimerait affronter la concurrence américaine dans une partie de la Pensylvanie, au Michigan, dans l'ouest de l'état de New-York, dans l'Ohio; elle aurait pour concurrents deux usines des États-Unis mais elle devrait produire des boîtes de 175, format le plus en demande aux États-Unis. M. Kilkenny vous dira ce qu'il en pense, mais il est absurde de produire une boîte de 175 pour les États-Unis puis de procéder à un réoutillage ou je ne sais quoi pour passer à 150 ou 200.

M. Joe Kilkenny (directeur commercial, Produits ménagers, Kimberly-Clark Limited): Ce qui se passe en fait, c'est que, où que se trouvent nos installations, que ce soit au Canada ou aux États-Unis, nous sommes une société nord-américaine. Etant donné que notre usine de Huntsville, en Ontario, est vraiment à la pointe du progrès, qu'elle a une des meilleures productivités en Amérique du Nord, nous ne sommes pas en mesure à l'heure actuelle de profiter de cette productivité pour exploiter une possibilité qui s'offre à nous dans les États du nord des États-Unis à cause de cette limitation quant au contenu des emballages.

Si nous pouvions le faire, cela aurait évidemment pour résultat net que la productivité s'améliorerait encore beaucoup à Huntsville. En même temps, dans une perspective nord-américaine, nous utiliserions nos atouts de la meilleure façon possible.

Nous pouvons maintenant envoyer à l'une de nos usines américaines des rouleaux du papier qu'ils utilisent pour fabriquer les mouchoirs et en faire des boîtes de 175 unités. Cette méthode n'est certainement pas très efficiente. Si on nous autorise à réaliser vraiment le produit fini ici même et à l'expédier, cela sera mieux pour tout le monde.

Mme Marleau: Je suppose qu'il y a un règlement stipulant que vous devez indiquer sur le paquet combien il contient de mouchoirs.

[*Text*]

Mr. MacKenzie: Sheets, yes.

Mrs. Marleau: When you're selling a box it has to say on the outside that it contains 150 sheets or whatever number. I find that to have to specify size is not as necessary as it might have been in the past. I don't know what the regulations were on packaging. Is it Consumer and Corporate Affairs that says what the packaging will say and how it will say it?

Mr. MacKenzie: Yes. It is the act itself, the Consumer Packaging Labelling Act, which is under the auspices of Consumer and Corporate Affairs.

Mrs. Marleau: I would think that the regulations came into play because there were a lot of perhaps sleight-of-hand techniques being used in the past where consumers might buy 125 or 110 sheets for the price of 135 or something. That might have been happening in the past.

Mr. MacKenzie: I think that's what was happening. I wasn't privy to it but, for instance, the best example I can give you is one of the exercises I went through to request from the Access to Information individuals all the information available at that time in the shampoo industry. There was something over 50 sizes, all diferent sizes and shapes of bottles. I can understand that when this sort of thing happens the consumer wouldn't know when they were paying a dollar for this or 75¢ for that, whether they were really getting any more product or better value.

That certainly wasn't the case, oddly enough, in facial tissue. There were only eight sizes in 1975. These things were happening in other products and it was a time of very vocal consumerism. I think people had legitimate concerns, but as I pointed out, I don't think this regulation is necessary any more to solve that. In other areas, for instance, the misleading advertising area, industry itself, through the Advertising Standards Council, self-regulate on that type of thing.

• 1145

I think you could probably solve any worries with industry guidelines. Allow industry to look after it and not unduly proliferate and confuse and mislead the consumer.

Mrs. Marleau: When did you start asking for this change? Was it in August or has it been longer than that?

Mr. MacKenzie: It's been longer than that. We had a meeting quite some time ago—I would say two and one-half years ago—with Consumer and Corporate Affairs, but it was very cursory and we never took it anywhere. Part of it was motivated by the client's realization, on a North American scale, that it was becoming more and more important to them.

Evidently, in the facial tissue business, the only way profits have really even been maintained in the last 10 or 15 years is through technological advance. If it wasn't for that, facial tissue would be strictly a money loser.

[*Translation*]

M. MacKenzie: Le nombre de mouchoirs, oui.

Mme Marleau: Quand vous vendez une boîte, il faut indiquer à l'extérieur qu'elle contient par exemple 150 mouchoirs. Je pense que l'indication de la quantité n'est pas aussi nécessaire que dans le passé. Je ne sais pas quels étaient les règlements en matière d'emballage. Est-ce le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales qui dit ce qui doit être indiqué sur l'emballage et comment?

M. MacKenzie: Oui. C'est la loi elle-même, la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, qui est du ressort du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales.

Mme Marleau: Je pense que ces règlements sont intervenus parce qu'on utilisait peut-être jadis toutes sortes de tours de passe-passe pour que des consommateurs achètent 125 ou 110 mouchoirs pour le prix de 135 par exemple. Cela se produisait peut-être autrefois.

M. MacKenzie: Je pense que c'est bien cela. Je n'étais pas au courant mais le meilleur exemple que je peux vous donner est celui de ce que j'ai dû faire lorsque je me suis adressé au service de l'accès à l'information pour obtenir tous les renseignements disponibles à cette époque sur l'industrie du shampooing. Il y avait plus de 50 formats et formes de bouteilles différents. Je peux comprendre que, dans un tel cas, le consommateur ne sache pas, en payant 1,00$ dollar pour ceci ou 75c pour cela, lequel revient le meilleur marché.

C'est sans doute étonnant mais ce n'était pas le cas pour les mouchoirs en papier. Il n'en existait que huit formats en 1975. Cela arrivait avec d'autres produits et le mouvement de défense des consommateurs était alors très actif. Je pense que l'on pouvait légitimement s'en inquiéter mais, comme je l'ai signalé, ce règlement ne me paraît plus nécessaire. Dans d'autres domaines, par exemple la publicité trompeuse, c'est l'industrie concernée qui établit sa propre réglementation par l'intermédiaire du Conseil canadien de la publicité.

Je pense que l'on pourrait régler pratiquement tous les problèmes avec des directives émanent du secteur concerné. Laissez ce secteur s'en occuper et il évitera la prolifération de formats qui sème la confusion dans l'esprit des consommateurs et les induit en erreur.

Mme Marleau: Quand avez-vous commencé à réclamer ce changement? En août ou depuis plus longtemps?

M. MacKenzie: Depuis plus longtemps. Nous avons eu une réunion il y a un certain temps—sans doute il y a deux ans et demie—avec Consommation et Affaires commerciales, mais ça été très bref et n'a donné aucun résultat. Cela était dû entre autres au fait que notre client s'est rendu compte que, à l'échelle de l'Amérique du Nord, c'était quelque chose de plus en plus important pour lui.

Bien sûr, en matière de mouchoirs en papier, la seule chose qui permette de conserver les bénéfices depuis 10 ou 15 ans, c'est le progrès technologique. Sans cela, ce produit se vendrait à perte.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You seem to be quite willing to wait until this whole process and this whole thing is over before they make a decision. That's part of what we're looking into. We're looking into how the departments react and how quickly they react to a legitimate request such as yours.

Mr. MacKenzie: To be fair to the department, they met with us in fairly quick order after we asked for a meeting and provided them with a brief. It was the department that persuaded us that it would be in our best interest to wait until this process was over. Now, whether they are right or wrong or we've been misled, I don't know.

Mrs. Marleau: Do you accept that? That is fine?

Mr. MacKenzie: There are only so many options we have.

Mrs. Marleau: I say that because you never know. We are here now. Will we finish this report? Will the House prorogue? A number of things could happen. You could have to wait another six months before it moves forward, maybe longer.

Mr. Jarvis: I may be able to comment, Mrs. Marleau. In July/August of this year our information was that this committee and the internal investigation, whatever that might be called, was on the front burner. They had targeted at that time the end of September or mid-October, as I recall. That seemed to be an acceptable timeframe to the client. Obviously we haven't quite made that deadline.

With respect to the internal investigation, I really have not talked to them in the last month or month and a half so I don't know if it is on target or not.

Mrs. Marleau: I was wondering in terms of response time, because obviously with government many things happen that change priorities. We had this small problem with the referendum. We have all had to put everything else aside for that.

Mr. Jarvis: Well, tomorrow will be just about perfect for us.

Mr. MacKenzie: I should mention one last thing. I am authorized to say that both Procter & Gamble, which is the manufacturer of Facelle, and also Irving Tissue, which manufactures its own brand of tissue—in the top four manufacturers, I have just mentioned three of them—all support our position in terms of repealing the section.

The Chairman: You appreciate that we don't have the power to grant your request. We certainly have the power to make recommendations.

There are two aspects to this. You've said that the 175 package is a very common package south of the border. We've heard from other witnesses this morning and yesterday about all the stuff coming into Canada that isn't being caught by the various jurisdictions. Are you running into that very common package being sold in this country?

Mr. Kilkenny: Maybe I can respond by suggesting that the next time you have a chance to shop at that particular department in the retail stores here in Canada, you'll find something quite interesting. The prices of paper goods in Canada, by and large, are cheaper, less expensive than they are in the U.S. right now.

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous semblez tout à fait prêt à attendre que ce processus aboutisse avant que le ministère ne prenne une décision. C'est une des choses qui nous intéresse. Nous étudions comment et à quelle vitesse les ministères réagissent à des demandes légitimes telles que les vôtres.

M. MacKenzie: En toute justice, le ministère nous a reçu très rapidement après que nous avons demandé une réunion et que nous avons présenté un mémoire. C'est le ministère qui nous a convaincu qu'il vaudrait mieux pour nous attendre la fin de cette procédure. Ce que je ne sais pas, c'est s'ils avaient raison ou tort ou si nous avons été induits en erreur.

Mme Marleau: Qu'en pensez-vous? Cela vous convient?

M. MacKenzie: Nous n'avons pas tellement le choix.

Mme Marleau: J'ai dit cela parce qu'on ne sait jamais. Nous sommes ici maintenant mais allons-nous terminer ce rapport? La Chambre sera-t-elle prorogée? Diverses choses peuvent se produire. Il ne se passera peut-être rien avant six mois, peut-être plus.

M. Jarvis: Je peux commenter cette question, madame Marleau. En juillet ou août de cette année, on nous a dit que les travaux du comité et l'enquête interne, je ne sais pas comment on l'appelle, étaient considérés comme prioritaires. Si je me souviens bien, la date prévue à l'époque était la fin septembre ou la mi-octobre. Un tel délai paraissait raisonnable pour notre client. De toute évidence il n'a pas été tout à fait respecté.

Pour ce qui a trait à l'enquête interne, je n'en ai pas parlé aux responsables depuis un mois ou un mois et demi et je ne sais donc pas où elle en est.

Mme Marleau: Je vous ai posé des questions au sujet de la rapidité de réaction parce que, bien sûr, avec le gouvernement, toutes sortes de choses peuvent se produire et modifier les priorités. Nous avons eu le petit problème du référendum. Nous avons dû tout laisser de côté pour ça.

M. Jarvis: Eh bien, demain nous conviendra très bien.

M. MacKenzie: Je voudrais signaler une dernière chose. Je suis autorisé à dire que Procter & Gamble, le fabricant de Facelle, et Irving Tissue, qui fabrique sa propre marque—je viens donc de mentionner trois des quatre principaux fabricants de mouchoirs—appuient tous deux notre position vis-à-vis de l'abrogation de cet article.

Le président: Vous vous rendez compte que nous ne sommes pas en mesure de satisfaire votre demande. Nous pouvons néanmoins faire des recommandations.

Il y a deux facettes à cette question. Vous avez dit que le paquet de 175 est très courant aux États-Unis. D'autres témoins, hier et ce matin, nous ont parlé de toutes les marchandises entrant au Canada sans être contrôlées par les autorités compétentes. Est-ce que ce format si populaire est parfois vendu dans notre pays?

M. Kilkenny: Je peux peut-être vous dire que, la prochaine fois que vous aurez l'occasion de faire un achat dans ce rayon de magasin de détail au Canada, vous constaterez quelque chose de très intéressant. Dans l'ensemble, les produits de papier sont meilleur marché, moins cher au Canada qu'aux États-Unis à l'heure actuelle.

[*Text*]

We have the capacity and utilization scenario that is causing quite a competitive stir in the marketplace. To the best of my knowledge, there is very, very little product being brought up from the U.S. by the consumers because currently you can generally get better value in the marketplace in Canada.

• 1150

The Chairman: We are not faced with an enforcement problem, then, as we've heard from some of the others, but that's because the industry has successfully managed to keep the competition out.

I appreciate that you've given us this representation about this particular issue, which, from our perspective, is of course a very one-sided perspective. Somebody out there must be saying that what Kimberly-Clark wants is great for Kimberly-Clark, but you forgot to look after their interest in your presentation.

Is there someone who would disagree with your presentation?

Mr. MacKenzie: We haven't really had the opportunity to consult with consumer groups, so I can't answer that. I would find it hard to think that someone has a substantive difference of opinion. There might be some knee-jerk reaction, but I think the reality is that the consumer is better informed.

I mentioned the unit pricing that basically solves the problem. While someone might be concerned about having 20 or 30 different sizes or counts out there so they couldn't make the comparison, as I said, in 1975 there were eight sizes and now we're allowed to have about eight.

We are asking that it be repealed, but in the alternative—and I think that's what you first read from—we're asking for something that just allows more leeway, particularly to allow for the 175 and the 250.

Mr. Jarvis: As a matter of interest, to show what a good lawyer I am, I went to Pharma Plus and Shoppers Drug Mart this morning, just to check it. The consumer shopping at those stores was unable to buy anything over 200. If you wanted a larger box... There's a strong resistance to 300s, as anybody in the industry will tell you. There was no opportunity for the consumer to buy what he or she might perceive to be more economical and, frankly, instead of having to buy two or three boxes, to buy one 250.

Similarly, the major products seem to be the 100. Quite frankly, it's not an economical purchase compared to a 175. In terms of packaging, for example, 175 is much more environmentally friendly than 100, and yet the Canadian consumer shopping in those two stores this morning did not have that opportunity.

So there could be people out there, Mr. Chairman, who would say that they don't want to see any more sizes on the market because it confuses them. On the other hand, there must be other consumers out there who say they would like

[*Translation*]

Nous avons des conditions de capacité et d'utilisation qui créent de sérieux remous dans ce marché. Pour autant que je sache, les consommateurs achètent très peu ce produit aux États-Unis parce qu'en général, on le trouve à un meilleur prix sur le marché canadien.

Le président: Nous ne sommes donc pas aux prises avec des difficultés d'application, comme nous l'avons entendu dire par d'autres, mais c'est parce que l'industrie a réussi à refouler la concurrence.

J'apprécie vos arguments sur cette question bien particulière mais, de notre point de vue, ils ne sont qu'un côté de la médaille. D'aucuns diront certainement que Kimberley-Clark cherche à obtenir ce qui lui convient le mieux, mais que vous avez oublié de tenir compte de leurs intérêts dans votre exposé.

Est-ce que tout le monde serait d'accord avec votre exposé?

M. MacKenzie: Nous n'avons pas vraiment eu la possibilité de consulter les groupes de consommateurs, de sorte que je ne peux pas vous répondre sur ce point. Je peux difficilement croire que quelqu'un puisse avoir un avis qui diffère nettement du nôtre. Il peut certes y avoir des réflexes conditionnés, mais je crois qu'en réalité le consommateur est mieux informé.

J'ai parlé du prix unitaire qui résout à la base le problème. Il y a peut-être des gens qui craignent que l'on ait une vingtaine ou une trentaine de formats ou d'emballages différents qui rendent les comparaisons impossibles mais, comme je vous l'ai déjà dit, il y avait huit formats en 1975 et on nous en accorde aujourd'hui une huitaine.

Nous demandons l'abrogation de cette disposition mais, si nous ne l'obtenons pas—et je crois que vous l'avez lu au départ—nous demandons simplement qu'on nous donne une plus grande marge de manoeuvre, notamment en autorisant les emballages de 175 et de 250 unités.

M. Jarvis: Puisque nous y sommes, et pour vous montrer que je suis un bon avocat, je suis allé ce matin à Pharma Plus et à Shoppers Drug Mart pour faire quelques vérifications. Le consommateur qui fait ses achats dans ces magasins ne peut rien acheter au-dessus de 200 unités. S'il veut une plus grande boîte... Il y a une forte résistance aux boîtes de 300, tout le monde vous le dira dans l'industrie. Le consommateur n'a pas la possibilité d'acheter ce qu'il paraît être le plus rentable et, je vous l'avoue, de remplacer deux ou trois boîtes par une boîte de 250.

De même, il semble que le principal emballage soit celui de 100 unités. Il faut bien reconnaître que ce n'est pas un format économique par rapport à la boîte de 175. Sur le plan du conditionnement, par exemple, une boîte de 175 est bien plus écologique qu'une boîte de 100, et pourtant le consommateur canadien qui a fait ses achats ce matin dans ces deux magasins n'a pas eu la possibilité de s'en procurer.

Donc, il y a peut-être des gens, monsieur le président, qui nous disent qu'il y a assez de formats différents sur le marché et qu'en ajouter serait source de confusion. Par contre, il y a certainement d'autres consommateurs qui vont

[*Texte*]

to buy more than a 200 and want them still to pop up, and a 300 won't. Therefore they are getting the product they want and the size they want, and they don't have to buy the 100s any more. They are buying a more viable package if they opt for the 175.

So you could have a consumer argument on both sides of that issue.

The Chairman: I should point out to you that this was first raised or brought to my attention by your MP, Stan Darling. I told Stan that we're not trying to follow these individual regulations because we're trying to deal with the process. As only Stan can do, he lectured me about my role as the chairman of a committee, and lo and behold, you're here. So I can tell you that Stan had an impact. I appreciate your input in this problem, which obviously has to be addressed.

Thank you for being with us this morning.

Mr. MacKenzie: Thank you very much.

Mr. Jarvis: Thank you very much.

The Chairman: This meeting stands adjourned until 2 p.m.

AFTERNOON SITTING

• 1406

The Chairman: I would like to bring to order the continuation of a meeting we started back in May.

We have been listening to witnesses on the subject of regulation and its impact on competitiveness. This afternoon we have a number of witnesses lined up. Our first witness is from CP Rail.

Welcome to the committee. We would appreciate an introduction and some opening comments. We then will revert to questions from members. We have set aside about 35 or 40 minutes for your presentation. Please start.

Mr. M.D. Apedaile (Assistant Vice-President, Government and Industry Affairs, CP Rail System): Thank you very much, Mr. Chairman, honourable members. We are very pleased to be here. With me is my colleague, Faye Ackermans, acting director general of regulatory affairs.

Mr. Chairman, as you've suggested, we'd like to provide you with some brief opening remarks in support of our brief, which has been circulated. I would like to begin by making three basic points. First, we can no longer afford uniquely made-in-Canada regulatory approaches if they ignore what's happening beyond our doorstep. Second, transportation providers and users must each be viable if the other is to prosper. Third, we recognize your challenge of trying to balance various aspects of the public interest. We believe the need for an aggressively competitive business environment is part of that public interest.

I have some comments on Canadian competitiveness. You may hear more about this from your last witness this afternoon, the exporters.

[*Traduction*]

vous dire qu'ils aimeraient acheter plus de 200 feuilles tout en voulant qu'elles sortent automatiquement de la boîte, ce qui n'est pas possible avec un format de 300. Par conséquent, ils se procurent le format qu'ils veulent et ils n'ont plus à acheter des boîtes de 100. Ils achètent des boîtes d'un format mieux adapté s'ils choisissent la boîte de 175.

Il y a donc des arguments en faveur des consommateurs dans un sens comme dans l'autre.

Le président: Je tiens à vous dire que cette question m'a été soumise au départ par votre député, Stan Darling. J'ai dit à Stan que ce n'étaient pas les règlements individuels qui nous intéressaient, que c'était l'ensemble du processus de réglementation. Comme lui seul sait le faire, Stan m'a chapitré sur mon rôle en tant que président du comité, et voilà que vous êtes ici aujourd'hui. Je peux donc vous dire que Stan a eu une influence. Je vous sais gré de vos informations, dont il faudra évidemment tenir compte.

Merci d'être venus nous rencontrer ce matin.

M. MacKenzie: Je vous remercie.

M. Jarvis: Je vous remercie.

Le président: La séance est levée jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte et nous poursuivons des audiences commencées en mai.

Nous entendons des témoins sur la question de la réglementation et de ses effets sur la compétitivité. Nous allons en entendre un certain nombre cet après-midi. Notre premier témoin sera CP Rail.

Je vous souhaite la bienvenue devant le comité. Veuillez vous présenter et présenter votre exposé. Nous passerons ensuite aux questions. Nous avons prévu entre 35 et 40 minutes pour votre intervention. Vous avez la parole.

M. M.D. Apedaile (vice-président adjoint, Pouvoirs publics et industrie, réseau CP Rail): Je remercie le président et les membres du comité. Nous sommes ravis d'être là. Je vous présente ma collègue, Faye Ackermans, qui est directrice générale intérimaire de la réglementation gouvernementale.

Monsieur le président, nous allons tout d'abord, comme vous nous le demandez, présenter rapidement les points saillants de notre mémoire, que nous vous avons fait distribuer. J'aimerais d'abord faire valoir trois points fondamentaux. Tout d'abord, nous ne pouvons plus nous permettre d'adopter des règlements qui reflètent une réalité purement canadienne sans tenir compte de ce qui se passe à notre porte. Ensuite, il faut que le système soit viable à la fois pour les fournisseurs et pour les usagers du transport si l'on veut que chacun prospère. Enfin, nous sommes conscients qu'il vous faut relever le défi qui consiste à concilier les différent paramètres de l'intérêt général. Nous considérons qu'un marché fortement compétitif fait partie intégrante de cet intérêt général.

J'ai quelques observations à faire au sujet de la compétitivité canadienne. Vous en entendrez peut-être davantage à ce sujet de la part de vos derniers témoins de cet après-midi, les exportateurs canadiens.

[*Text*]

We have seen Canada's overall share of world trade decline from approximately 5% to 4% in the last half of the 1980s. Canada's railways depend for more than half of their revenues on export trade, double the export component in the GDP. We are twice as exposed as the overall economy is to fallout from a lack of competitiveness, be it our ability to compete as carriers or our customers' competitiveness in their markets.

Obstacles to railway competitiveness are critical, especially where they have to do with government policies and approaches to regulation rather than the marketplace. Overall, the Canadian policy environment has generally made Canada, in recent years, an unattractive place for transportation investment. That's a very difficult and serious conclusion we've reached.

As things are today, our future as a Canadian carrier is in some jeopardy. Integration of policies and greater co-operation among governments to reduce regulatory disharmony are essential in four different ways—between Canada and the United States; between federal and provincial governments; among federal departments and agencies; and among the policy approaches to the different transportation modes.

Contrasting philosophies exist between Canada and the United States. Although our real competition in markets extend throughout the world, the contrast between Canada and the U.S. vividly illustrates the problem of regulatory disharmony. There are substantial anomalies between the Canadian and American philosophies of railway policy, legislation and regulation, in particular economic regulation. In Canada, with the market rapidly moving toward free trade, our National Transportation Act of 1987 largely failed to view transportion competitiveness in a continental context.

[*Translation*]

Au cours de la deuxième moitié des années 80, la part du commerce mondiale du Canada est passée de 5 p. 100 environ à 4 p. 100. Les chemins de fer canadiens tirent un peu plus de la moitié de leurs revenus du commerce à l'exportation, soit le double de ce que représentent les exportations en pourcentage du PNB. Nous sommes deux fois plus exposés que l'ensemble de l'économie aux retombées liées au manque de compétitivité de nos propres activités comme transporteur ou à celle de nos clients sur leurs propres marchés.

Les obstacles à la compétitivité des chemins de fer ont une incidence critique, surtout lorsqu'ils sont dûs à des politiques et à des méthodes de réglementation du gouvernement plutôt qu'aux forces du marché. Dans l'ensemble, les grandes politiques du Canada ont créé ces dernières années un climat peu favorable aux investissements en matière de transports. C'est là une conclusion grave à laquelle nous avons dû nous résoudre.

Dans la situation actuelle, notre avenir en tant que transporteur canadien est compromis. Il est indispensable que l'on procède à une harmonisation des politiques et à une meilleure coopération entre les gouvernements pour réduire les disparités réglementaires sur quatre plans: «entre le Canada et les États-Unis; entre le fédéral et les provinces; entre les différents ministères et organismes fédéraux; enfin, entre les choix politiques liés aux différents modes de transport.

Le Canada n'a pas la même philosophie que les États-Unis. Nous devons exercer notre concurrence dans le monde entier, et pourtant le contraste entre le Canada et les États-Unis illustre bien le manque d'harmonie des réglementations. Il y a un décalage important entre les principes canadiens et américains liés à la politique, à la législation et à la réglementation des chemins de fer, notamment en ce qui a trait à la réglementation financière. Au Canada, alors que le marché s'orientait rapidement vers le libre-échange, notre Loi de 1987 sur les transports nationaux a en grande partie omis d'envisager la question de la compétitivité des transports d'un point de vue continental.

• 1410

U.S. railroads are formidable competitors that start with natural advantages and are able to spread their costs over a larger traffic base. Burlington Northern, for example, is a large western U.S. railway that has a traffic density twice that of CP and CN.

Differences in approach between Canada and the United States work to enhance U.S. railroads' inherent cost advantage from density. U.S. law recognizes that railway revenue adequacy is in the public interest. This was learned the hard way as a consequence of the near collapse of the U.S. railroad system in the 1970s, in large measure because regulation seriously lagged behind reality.

Les compagnies de chemin de fer des États-Unis sont des concurrents formidables qui bénéficient au départ d'avantages naturels et qui peuvent répartir leurs coûts sur un plus grand nombre d'usagers. Burlington Northern, par exemple, est une grande compagnie de chemin de fer de l'ouest des États-Unis dont la densité du trafic est deux fois plus importante que celle du CP ou du CN.

Les principes différents adoptés au Canada et aux États-Unis contribuent à accroître les avantages de coûts tirés par les compagnies de chemin de fer des États-Unis de la densité du trafic. La législation des États-Unis reconnaît qu'il est dans l'intérêt général que les revenus ferroviaires soient suffisants. C'est une dure leçon que les États-Unis ont apprise en raison de la quasi-disparition de leurs réseaux de chemin de fer au cours des années 70, en grande partie parce que la réglementation n'avait pas tenu compte de la réalité.

[*Texte*]

Canada, meanwhile, stresses low prices for shippers without regard to real costs or carrier viability. U.S. law limits regulatory intervention to where there is proven need. Canadian law encourages far more intervention, even where competition exists, including affording U.S. railroads access to Canadian freight in ways that are not available to Canada in the United States.

U.S. rail taxation is far lower. In Canada, CP Rail System is taxed some $100 million more than if it operated in the United States. There is evidence in the marketplace of this U.S. strength. Canadian railway profitability declined sharply between 1987 and 1991, while U.S. railroad earnings have been far more stable.

Reasons clearly go beyond the recession. A more positive regulatory and policy framework is essential to ensure the effectiveness of our infrastructure does not falter. Otherwise, Canadian industries will lack competitive transportation choices essential to their own competitiveness.

Current regulatory policy is eroding our competitiveness. If we are going to be winners, we have to do more than strive for parity with the United States. Our regulatory regime has to be superior to offset the U.S. rail system's inherent traffic density advantage.

I would like to turn to the federal-provincial scene with a few comments about infrastructure. The greatest need for regulatory co-operation between governments within Canada stems from the disharmony between the federal jurisdiction for railways and rail infrastructure, and the provincial jurisdiction over trucking and highways.

Both railways and highways provide infrastructure. Canadian governments spend more than $4 billion annually. CP and CN spend almost $1 billion on track infrastructure alone. The key difference is the capital investments in the rail system must meet the tests of the financial marketplace, while government highway spending does not meet nor is it intended to meet tests of the financial marketplace.

The railway has to recover its infrastructure cost through its prices. Highway authorities do not and they have no way yet of assigning these costs to different classes of users. Railway fuel taxes bring no infrastructure return or benefit, as highway fuel taxes do to highway carriers. Combined with property taxes on a largely unserviced right of way, which providers of highways do not face, these taxes amount to a rail subsidy to competing highway users.

[*Traduction*]

Au Canada, par contre, on privilégie les bas prix pour les expéditeurs sans tenir compte des coûts véritables ni de la viabilité du transporteur. La législation des États-Unis n'autorise la réglementation que si la nécessité en est démontrée. La législation canadienne est bien plus interventionniste, même lorsqu'il existe une concurrence, et va même jusqu'à accorder aux compagnies de chemin de fer des États-Unis des facilités d'accès au marché canadien du transport des marchandises dont ne dispose pas le Canada aux États-Unis.

Le fardeau fiscal des compagnies de chemins de fer aux États-Unis est nettement moins lourd. Au Canada, le réseau CP Rail paie quelque 100 millions d'impôts de plus que s'il était exploité aux États-Unis. Ce facteur favorable aux États-Unis se répercute sur les marchés. La rentabilité des compagnies de chemin de fer canadiennes a diminuée fortement entre 1987 et 1991, alors que les bénéfices des compagnies de chemin de fer américaines sont restés bien plus stables.

La récession n'explique évidemment pas tout. Il est indispensable d'adopter un cadre de réglementation et de politique plus positif pour s'assurer de l'exploitation optimale de notre infrastructure. Si nous ne le faisons pas, les industries canadiennes ne disposeront pas en matière de transport des options concurrentielles dont dépend leur propre compétitivité.

Les politiques réglementaires actuelles minent notre compétitivité. Si nous voulons nous en sortir, il nous faut viser mieux que la parité avec les États-Unis. Il faut que notre régime réglementaire soit supérieur à celui des États-Unis pour compenser les avantages inhérents que leur rapporte une plus grande densité du trafic.

J'en viens maintenant à la scène fédérale-provinciale et je ferai quelques observations au sujet des infrastructures. Une meilleure collaboration entre les différents paliers de gouvernement au Canada s'impose d'autant plus que le transport ferroviaire et l'infrastructure des chemins de fer relèvent du gouvernement fédéral tandis que le camionage et le réseau routier sont de compétence provinciale.

Les transports ferroviaires et routiers nécessitent tous deux la construction d'infrastructures. Les différents paliers de gouvernements canadiens y consacrent plus de 4 milliards de dollars par an. Le CP et le CN consacrent près de 1 milliard de dollars à la seule construction de voies ferrées. La grande différence, c'est que les investissements consacrés au réseau ferroviaire sont régis par les règles du marché financier alors que les dépenses des gouvernements pour la construction du réseau routier n'obéissent pas à ces règles et ne sont pas tenues de le faire.

Les compagnies de chemin de fer doivent recouvrer les coûts d'infrastructure en augmentant leurs prix. Les ministères de la voirie ne répartissent pas ces frais entre les différentes catégories d'usagers et ne sont pas en mesure de le faire. Les taxes qui frappent les carburants des chemins de fer ne servent pas à financer la construction d'infrastructures ferroviaires tandis que les transporteurs routiers tirent avantage des améliorations financées par les taxes sur les carburants routiers. Si l'on ajoute les taxes foncières sur des emprises en grande parties non viabilisés, que les constructeurs de routes n'ont pas à payer, il y a là une fiscalité qui fait que les entreprises ferroviaires subventionnent les usagers des routes qui sont ses concurrents.

[*Text*]

Lacking compatible benchmarks, there is no way to test the relative costs and benefits of highway and rail infrastructure investment. Taken overall, rail investment may offer lower cost solutions. A fuller accounting of the costs and benefits of public infrastructure is a prosperity initiative recommendation, and a good one. Today private capital must compete with public investment, and that is ineffective, unsustainable, and clearly not in the public interest.

With regard to federal departments and agencies, I have a couple of comments on regulatory harmony. There is a need to bring Canada–U.S. railway operational, safety, and technical regulations into closer alignment with each another. Because of the wide range of differences in locomotive and freight car specifications between both sides of the border, equipment has to be outfitted to meet both countries' requirements. There are divergent approaches to other non–tariff barriers, such as customs regulations and fees.

On the regulation side, the overall thrust of federal regulation in place today is still to control many aspects of railway service such as supply, price, operations, entry and exit, even where alternative means exist. Operating regulation tends to favour detailed prescriptive how to approaches. Overall, in operating regulation, the implication is that unless such procedures are systematically managed by the regulator, they will not take place.

The Treasury Board's regulatory policy, which is supposed to guide regulatory development, says the departments and agencies must demonstrate that "steps have been taken to ensure that regulatory activity impedes as little as possible Canada's competitiveness". There is a substantial impact on competitiveness when regulation impedes management in deployment of human and physical resources.

• 1415

Looking ahead with some thoughts about the future, there is no lack of broad principles, including those already in place, to guide regulatory development in transportation, but they do not adequately come to grips with what takes place in practice—a compartmentalization and conflicts among jurisdictions, and their collection of policies, laws and regulations.

The principles enunciated in section 3 of the National Transportation Act are essentially sound, but they become lost in execution. There is a clear need for better intergovernmental collaboration in developing fiscal and

[*Translation*]

En l'absence de critères communs, nous n'avons aucun moyen d'évaluer les avantages et les coûts relatifs des investissements consacrés aux infrastructures routiers et ferroviaires. Tout compte fait, il est possible que le transport ferroviaire soit une option moins coûteuse. L'une des recommendations de l'Initiative de la prospérité, et excellente d'ailleurs, consiste à mieux comptabiliser les coûts et les avantages de différents types d'infrastructures publiques. Aujourd'hui, le capital privé est obligé de concurrencer les investissements publics, ce qui est inefficace, impossible à terme et évidemment contraire à l'intérêt général.

Sur la question des ministères et des organismes fédéraux, je ferai quelques observations au sujet de l'harmonisation des réglementations. Il est nécessaire de rapprocher les réglementations du Canada et des États–Unis en ce qui a trait à l'exploitation des chemins de fer, à la sécurité et aux normes techniques. Étant donné la grande disparité des spécifications se rapportant aux locomotives et aux wagons de marchandises d'un côté et de l'autre de la frontière, le matériel doit répondre aux spécifications des deux pays. Il existe aussi des façons différentes d'aborder d'autres barrières non–tarifaires, qu'il s'agisse par exemple de droits ou de règlements de douanes.

Pour ce qui est de la réglementation, les règlements fédéraux en vigueur à l'heure actuelle ont encore pour objet, dans l'ensemble, de contrôler de nombreux pans de l'activité des chemins de fer, qu'il s'agisse de l'offre, des prix, de l'exploitation, de l'accès au marché, des possibilités de retrait, même lorsqu'il existe d'autres solutions. La réglementation de l'exploitation a tendance à privilégier l'imposition de conditions pratiques détaillées. Ce type de réglementation implique de manière générale que si le responsable de la réglementation ne contrôle pas systématiquement ce qui ce fait, rien ne sera fait.

Selon la politique de réglementation du Conseil du Trésor qui est censée orienter l'élaboration des règlements, les ministères et organismes du gouvernement doivent apporter la preuve «que des mesures ont été prises pour s'assurer que l'activité réglementaire freine le moins possible la compétitivité du Canada». Une réglementation qui nuit à la gestion du déploiement des ressources humaines et physiques a des effets non négligeables sur la compétitivité.

Si l'on pense maintenant à l'avenir, nous ne manquons pas de principes généraux, sans exclure ceux qui sont déjà en application, pour guider l'élaboration de la réglementation en matière de transports, mais ces principes ne tiennent pas suffisamment compte de ce qui se passe dans la pratique—une cloisonnement des compétences et des conflits de juridiction comportant toute une kyrielle de politiques, de lois et de règlements.

Les principes énoncés à l'article 3 de la Loi sur les transports nationaux sont fondamentalement sains, mais on ne les retrouve plus au niveau de l'application. Une meilleure collaboration des gouvernements s'impose de toute

[*Texte*]

regulatory frameworks that are compatible and equitable. There are alternatives to regulation, such as the adoption of standards and quality assurance management. Basically, unless there are valid public interest implications, the operative term needs to be "when in doubt, take it out".

We have made a number of specific as well as general proposals that we believe should help guide the regulatory process. They are located in the latter pages of our brief.

In conclusion, we appreciate this opportunity to share our views with you today. The situation in the railway industry boils down to this—competitive pressures on carriers and their customers have intensified enormously. Canada can longer afford home-grown approaches to transport policy, legislation and regulation driven by a domestic agenda which is in isolation from external factors. The effectiveness of the railway industry in Canada is at risk, in significant measure, because of regulatory ineffectiveness.

When considering Canada-U.S. differences, Canadian policies and regulations should aim not merely for parity, but for competitive advantage. There must be no doubt in the committee's mind that our regulatory processes are in urgent need of a fresh approach and a clean slate. Competitiveness needs to be embraced as part of the public interest.

Thank you.

The Chairman: Thank you. This certainly presents us with a different problem than have some of the others we have listened to over the last few months.

Your presentation seems to take exception to the way the railroads, as compared to the competition you have to deal with, are treated in Canada. As well, you are concerned that your rules are not the same as those your competitors from south of the border operate under.

In terms of your competition from Canadian alternatives to rail, do you believe you are consulted properly by the Department of Transport when they set up some of these new regulations? Do you believe that your input has been considered? Has competition or competitiveness been a factor in the thought process they have used in receiving your input?

Mr. Apedaile: In answering that I think I would divide the regulation into three pieces. First would be the economic regulation which guides our relationships with our customer community, and second would be the regulation which guides our relationship with other modes of transport. So there is the shipper relationship, the modal relationship, and the third one is the operational and safety relationship.

[*Traduction*]

évidence lorsqu'il s'agit d'élaborer des cadres réglementaires et fiscaux qui soient compatibles et équitables. Il y a d'autres solutions que les règlements, l'adoption de normes et une gestion de la qualité, par exemple. En l'absence d'impératifs nets sur le plan de l'intérêt général, il faut pour l'essentiel se laisser guider par le dicton: «Dans le doute, abstiens-toi».

Nous avons fait un certain nombre de propositions précises et d'autres plus générales qui, à notre avis, sont susceptibles de guider le processus de réglementation. Vous les trouverez dans les dernières pages de notre mémoire.

Pour conclure, je dois dire que nous avons apprécié la possibilité qui nous est offerte de discuter avec vous aujourd'hui. La situation dans le secteur des chemins de fer se résume comme suit: Les pressions exercées par la concurrence sur les transporteurs et sur les clients se sont considérablement intensifiées. Le Canada ne peut plus se permettre de concocter, tout seul dans son coin des politiques, des lois et des règlements, en matière de transports, obéissant à des préoccupations nationales sans tenir compte des facteurs externes. L'efficacité de l'industrie des chemins de fer au Canada est sérieusement mise en péril en raison d'une réglementation inadaptée.

Lorsqu'on compare le Canada aux États-Unis, il faut faire en sorte que les politiques et les règlements canadiens visent non pas seulement la parité, mais l'obtention d'un avantage comparatif. Il faut bien que le comité sache que notre réglementation a besoin de toute urgence d'un bon toilettage et d'une remise à plat. On doit viser la compétitivité dans l'intérêt général.

Je vous remercie.

Le président: Merci. Voilà à n'en pas douter une démarche nouvelle par rapport à celles que nous ont présentées d'autres intervenants au cours des derniers mois.

Dans votre exposé, il semble que vous vous en preniez à la façon dont sont traités les chemins de fer au Canada par rapport à vos concurrents. Vous vous préoccupez aussi du fait que les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour vous que pour vos concurrents au sud de la frontière.

Pour ce qui est des concurrents des chemins de fer au Canada, avez-vous l'impression d'être bien consultés par le ministère des Transports lorsque ce dernier établit tous ces nouveaux règlements? Avez-vous l'impression que votre avis est pris en compte? La concurrence ou la compétitivité sont-ils des éléments pris en compte par le ministère lorsqu'il vous consulte?

M. Apedaile: Pour répondre à votre question, il me faut subdiviser les règlements en trois parties. Il y a tout d'abord la réglementation financière qui régit les relations que nous avons avec nos clients et, en second lieu, la réglementation qui régit nos relations avec les autres modes de transport. Il y a donc les relations avec l'expéditeur, les relations intermodales et un troisième type de relations, qui sont celles qui ont trait à l'exploitation et à la sécurité.

[*Text*]

On the shipper relationship, we have been consulted, but there was a process in the development of the NTA which did not really work through the Department of Transport. It was a separate process which in our judgment began with a fundamental policy view that the shippers had been disadvantaged over a number of years, and there was an effort to overcome that.

So the focus in the last round of creating the NTA, in 1987, was very much shipper-oriented, and that was acknowledged by everybody involved with it. If that approach had been taken through the normal departmental process, I think there would have been more balance in the law than there turned out to be. So there was consultation, but the broad theme was established before the consultation began.

• 1420

As to the relationships with other carriers, particularly other modes, there really is no integration of policy-making. Primarily, I am thinking of the two modes—highway truckers and rail. That largely stems from the fact that trucks are in large measure regulated at the provincial level and the highway infrastructure is provided largely at the provincial level. The infrastructure issue and the other issues associated with trucking occur in that field of legislation and regulation and the railway field is federal. As we think of the relationship between the different levels of government over the past number of years, it is not surprising to note that there has not been much collaboration between those two levels of government.

Going to the third level of the problem, which is the regulations that manage the way in which we carry out the physical functions of running the railway—I would refer to the operational and safety regulations—we have been consulted in significant measure. That consultation has enabled us to evolve a long way over the past number of years in the approaches taken to regulation. That consultation has been more a domestic one than it has been one that takes cognizance of the differences in the United States. It has been more of a domestic consultation.

Mrs. Faye Ackermans (Acting Director General, Regulatory Affairs, CP Rail System): Within Canada there are only two major railroads. There are very few people Transport has to consult with.

There have been instances in which where we have given our opinion and it has been ignored. I can think of a particular example in the dangerous goods side, for instance. We said that the words were so specific that it was going to cause us difficulty. They ignored it. When it became regulation the answer was now ask us for a permit for an equivalent level of safety, in six months we will let you do what you need to do anyway, when all that had to be done was a slight change in wording. The consultation is there, but it is not always listened to.

[*Translation*]

Pour ce qui est des relations avec les expéditeurs, nous avons été consultés, mais il y a eu en réalité une faille dans le cours de l'élaboration de la LTN par le ministère des Transports. Il s'est agi là d'un processus distinct. À notre avis, les décideurs sont partis du principe que les expéditeurs avaient été désavantagés pendant un certain nombre d'années et ils se sont efforcés d'y remédier.

En conséquence, lors de l'adoption définitive de la LTN en 1987, on s'est avant tout préoccupé des expéditeurs, tous les participants l'ont reconnu. Si l'on était passé par la procédure normale du ministère, je crois que l'on aurait eu un meilleur équilibre dans la loi que ce que l'on a à l'heure actuelle. Il y a donc bien eu des consultations, mais le grand principe était arrêté avant qu'elles ne commencent.

Pour ce qui est des relations avec les autres transporteurs, notamment avec les autres modes de transport, il n'y a en fait aucune intégration des politiques élaborées. Je me réfère principalement à deux modes de transport: le camionnage et les chemins de fer. Tout vient en grande partie du fait que le camionnage est avant tout réglementé au niveau provincial et que les provinces se chargent de la construction routière. Ce sont les provinces qui légifèrent en matière d'infrastructure et de camionnage alors que les chemins de fer relèvent du fédéral. Étant donné le genre de relations qu'ont les différents paliers de gouvernements depuis quelques années, il n'est pas surprenant de constater qu'il n'y a pas une grande collaboration entre ces deux paliers.

Pour ce qui est du troisième volet, celui de la réglementation qui régit la façon dont nous exploitons effectivement les chemins de fer—je parle des règlements portant sur l'exploitation et la sécurité—nous avons été largement consultés. Cette consultation nous a permis de mieux comprendre ces dernières années la façon dont a été abordée la réglementation. Elle a davantage porté sur la réalité nationale que sur les différences avec les États-Unis. Ce fût davantage une consultation à usage national.

Mme Faye Ackermans (directrice générale intérimaire, réglementation gouvernementale, Réseau CP Rail): Au Canada, il n'y a que deux grandes compagnies de chemins de fer. Le ministère des Transports n'a pas grand monde à consulter.

Dans certains cas, nous avons donné notre avis et on n'en a pas tenu compte. Je pense en particulier à la question du transport des marchandises dangereuses. Nous avons dit que la formulation était tellement précise que nous allions éprouver des difficultés. On n'en a pas tenu compte. Lorsque le règlement a été édicté, on nous a alors répondu qu'il nous suffisait de demander un permis pour un niveau de sécurité équivalent et que dans six mois nous pourrions alors faire ce qui nous apparaissait nécessaire, alors qu'il suffisait au départ de changer légèrement la formulation. Il y a bien eu consultation, mais on n'en tient pas toujours compte.

[*Texte*]

The Chairman: In other submissions we have received, the truckers particularly have made a point about the fact that they wished they were only regulated federally such as you are. They do have federal regulation but they also have all those various provincial regulations. They were, I guess, wishing they had what you have; that is, only the federal regulation to deal with.

One of the competitors who has appeared before us has complained about the fact that you have an advantage in certain commodities. They have suggested that the Western Grain Transportation Act be rescinded and that in fact some alternative funding be provided to farmers so they can choose the method of transportation that is most suitable for them, and take it away from the railroads. In fact you could have competition by the trucking industry, by the Great Lakes shipping industry, and by the railroads for the hauling of grains. Would you care to comment on that?

Mr. Apedaile: Absolutely. Your words I think were very interesting. The phrase "take it away from the railroads"—I assume you simply mean change the method of payment so the Crow benefit does not get paid to the railroads, as opposed to taking the traffic away from the railroads.

The Chairman: Absolutely. Accept the same amount of money and pay it to the farmers.

Mr. Apedaile: As I am sure you are aware, that is an extremely contentious issue and has been for at least a couple of decades in Canada. Our position basically has been that the issue of who gets the subsidy is an issue primarily for the beneficiary of the subsidy, which in our judgment is the producer, and the granter of that subsidy, which is the government, to resolve.

What we think is essential is that we have competitive signals in the system, which induce all the participants to do things every day in a more effective manner. If at the moment there were a change in the method of payment without changing a number of the other regulations that lie within the WGTA and within the grains sphere overall, you could have a situation in which you would have more expensive grain handling than you have today. So as the country evolves, as we believe it probably will, toward a more market-oriented system, which we certainly are in favour of, it needs to happen in a balanced way.

• 1425

There are many issues that are very important to take on in addition to the issue of how the payment is made. A classic example is branch lines. There are branch lines in western Canada that should not be in existence, and the normal processes of Canadian law are not even able to be followed in dealing with those.

We have a lot of anomalies. And if we cannot get the cost down by getting some of those lines out of the system and let the normal processes flow, then if we change the method of payment and the railways were still stuck with those lines, that would not be a very beneficial result for the country in terms of costs or of course for the railroads, just as an illustration.

[*Traduction*]

Le président: Dans d'autres mémoires qui nous ont été présentés, les camionneurs nous disent par exemple qu'ils aimeraient bien n'être assujettis comme vous qu'à la réglementation fédérale. Ils doivent respecter la réglementation fédérale en plus des différentes réglementations provinciales. Je crois qu'ils aimeraient avoir le même sort que le vôtre; soit n'avoir affaires qu'à la réglementation fédérale.

L'un de vos concurrents qui a comparu devant nous s'est plaint du fait que vous étiez avantagés pour certains produits de base. Il propose l'abrogation de la Loi sur le transport des grains de l'Ouest et un autre mode de financement des agriculteurs qui écarterait les compagnies de chemins de fer et permettraient à ceux-ci de choisir le mode de transport qui leur convient le mieux. La concurrence se ferait ainsi entre l'industrie du camionnage, l'industrie du transport maritime des Grands Lacs et l'industrie des chemins de fer en ce qui a trait au transport des céréales. Qu'en pensez-vous?

M. Apedaile: Je suis tout à fait d'accord. Ce que vous venez de dire est à mon avis très intéressant. Lorsque vous nous dites qu'il faut «écarter les chemins de fer», je suppose que vous voulez tout simplement changer le mode de paiement pour que les subventions du Pas-du-Nid-du-Corbeau ne soient pas versées aux compagnies de chemins de fer et non pas retirer carrément ce marché aux chemins de fer.

Le président: Tout à fait. Prendre cette même somme et la verser aux agriculteurs.

M. Apedaile: Vous n'ignorez pas qu'il s'agit là d'une question extrêmement délicate qui est débattue au Canada depuis au moins 20 ans. Nous disons pour notre part qu'il incombe avant tout aux bénéficiaires de la subvention, qui de notre point de vue est le producteur, et à celui qui octroie cette subvention, c'est-à-dire au gouvernement, de résoudre la question de savoir qui va toucher la subvention.

Ce que nous jugeons indispensable, c'est que le système nous donne des signaux liés à la compétitivité, et qui incitent toutes les parties prenantes à agir chaque jour de manière plus efficace. Si l'on changeait à l'heure actuelle le mode de paiement sans changer un certain nombre d'autres règlements qui relèvent de la LTGO et du domaine du transport des céréales en général, on pourrait se retrouver avec un renchérissement du transport des céréales. Donc, à mesure que le pays va s'orienter davantage vers une économie de marché, c'est probable et nous y sommes tout à fait favorables, il faudra maintenir un certain équilibre.

Il y aura bien d'autres questions importantes à régler en plus de celle du mode de paiement. Les embranchements en sont un exemple classique. Il y a des embranchements dans l'Ouest canadien qui ne devraient pas exister et on n'arrive même pas à régler le problème par le jeu normal de la législation canadienne.

Il y a un grand nombre d'anomalies. Par exemple, si nous ne parvenons pas à faire baisser les coûts en éliminant ces lignes du réseau et en laissant aller le cours normal des choses, et si nous changeons alors le mode de paiement, les compagnies de chemins de fer ayant toujours ces lignes sur les bras, le résultat ne sera pas très bon pour le pays au niveau des coûts, ni, bien entendu, pour les compagnies de chemins de fer.

[*Text*]

Mrs. Marleau (Sudbury): The problems that come up between the railway system and the truck system are many, and they are varied. In Sudbury, where I come from, at one time the processes from the mines were brought in by the railways. At one point they went out to tender. The trucking firms came in, and as soon as the truckers were on the road, of course the railway lines were pulled up, and that was it. Now of course we all suffer through the extra traffic on the roads and extra accidents and all the rest of it.

I do not believe I was a federal member when it all happened, although I might have been at the municipal level. And at the time when I asked, we were told that the railway lines were really not interested in short hauls any more, that it was not cost-efficient. I do not know if that was caused by regulations or what it was, but it was a severe blow to most of us. And I gather that does go on. Most railway lines tend just to haul on the long run now.

Mr. Apedaile: You are talking about a very unusual situation. If it was that movement, which I think is the Falconbridge traffic, it was a very short haul of a bulk commodity. Why it is unusual is that normally bulk hauls are for quite a long distance.

There are a couple of other anomalies like that in Canada, but not many. I can think of one in Nova Scotia where there has been a 12-mile unit train movement for many years, and it is quite a neat little operation.

The problem in the Sudbury area, and I am not familiar with all the details, is it was very much a question of cost and of price. In order to do a very short haul of that kind the railway costs for switching and loading and unloading are not allowed to be spread over many miles, and so the rail haul can end up being quite expensive per mile for the short number of miles.

It would be interesting to see what would happen if the truckers were charged the value they extract from the highways they use and what would happen to the pricing at that point.

Mrs. Marleau: It has been a very contentious issue within our area because of the danger and the deterioration associated with the transport of these goods on our major highways and also on the main streets of the city. Sometimes market forces are not necessarily for the best. Falconbridge likes this new way because it is far more flexible for their needs. So it has helped them, I must say. It remains contentious, but there is very little we can do now because the lines are gone.

Just exactly what regulations do you see, and how quickly can you see us removing them or adding to them to make them more competitive, but at the same time to take into consideration the long distances and the low density of the

[*Translation*]

Mme Marleau (Sudbury): Les difficultés qui surviennent entre le réseau des chemins de fer et celui du camionnage sont nombreuses et variées. Chez moi, à Sudbury, il fut un temps où le minerai était transporté par les chemins de fer. À un moment donné, il y a eu des appels d'offre. Les sociétés de camionnage ont été contactées et dès qu'elles ont fait leur apparition, les lignes de chemins de fer se sont retirées et on n'en a plus parlé. Aujourd'hui, bien évidemment, nous subissons tous les inconvénients de la circulation supplémentaire sur les routes, de l'augmentation des accidents, etc.

Je ne me souviens plus si j'étais députée fédérale lorsque ça s'est produit, ou il se peut que j'avais été élue au niveau municipal. À l'époque, lorsque j'ai posé la question, on nous a dit que les compagnies de chemins de fer ne s'intéressaient plus au transport sur courte distance, qui n'était plus vraiment rentable. Je ne sais pas quelle en était la cause, la réglementation ou autre chose, mais le coup a été dur pour la plupart d'entre nous. J'ai d'ailleurs l'impression que ça continue. La plupart des compagnies de chemin de fer ont tendance aujourd'hui à ne faire que du transport sur longue distance.

M. Apedaile: Vous nous parlez d'un cas très particulier. S'il s'agit comme je pense du transport de minerai de la Falconbridge, il s'agissait là d'un transport sur une très courte distance d'un produit acheminé en vrac. Ce qui est bien particulier, c'est qu'en règle générale le transport de marchandises en vrac se fait sur d'assez longues distances.

Il y a deux ou trois autres anomalies de ce type au Canada, mais elles ne sont pas nombreuses. Je pense à la Nouvelle-Écosse où il y a depuis de nombreuses années un transport par train sur 12 milles, qui fonctionne parfaitement.

Le problème dans la région de Sudbury, et je ne suis pas au courant de tous les détails, c'est qu'il s'agissait avant tout d'une question de coûts et de prix. Pour transporter des marchandises sur une courte distance de cette manière, on ne peut pas répartir les coûts du chemin de fer, qu'il s'agisse de transbordement ou de chargement et de déchargement, sur un grand nombre de milles, de sorte que le coût unitaire au mille du transport ferroviaire peut finir par être très élevé.

Je me demande ce qui se passerait si l'on faisait payer aux camionneurs la contrepartie des avantages qu'ils retirent des routes qu'ils utilisent et quel serait alors le niveau de leurs prix.

Mme Marleau: C'est une question qui soulève de nombreuses polémiques dans notre région en raison des dangers et des risques de détérioration liés au transport de ces marchandises sur nos grandes routes ainsi que dans les rues principales des villes. Parfois, le jeu des forces du marché n'est pas la meilleure chose. La Falconbridge est favorable à cette solution qui lui offre bien plus de souplesse. C'est donc une bonne chose pour cette société, je dois l'avouer. On continue à polémiquer, mais on ne peut plus faire grand-chose puisque les lignes de chemin de fer ont disparu.

Quel genre de réglementation entrevoyez-vous exactement et avec quelle rapidité pourrions-nous en supprimer certaines parties ou la compléter pour la rendre plus concurrentielle tout en tenant compte par ailleurs des

[*Texte*]

people where we live in this country? You are hauling very long distances. If there are absolutely no regulations, then will you not just haul everything through the States where you are going to make a lot more money? And that would be the end of your rail lines in Canada, would it not? There is a balance that has to be maintained in terms of our transportation infrastructure in this country, and I believe in that case we need some regulation and we need to look at things.

This is a very massive problem that we have faced since the beginning of time. How do you suggest we address it?

• 1430

Mr. Apedaile: You are quite right, it is a massive problem and it is a very fundamental problem. I think what you are touching on is one of the two or three very key issues over the next decade. I would like to make several comments about that.

The first comment is that in general we believe the marketplace should do whatever the marketplace can. Where the marketplace is not prepared to function because it does not make sense to market rules, then the public interest has to make an assessment and decide whether and to what degree it wishes to supersede a marketplace that is not able to function completely.

That is my first statement: I think you want to look to the market as much as you can and then assess your fallbacks as required. If you don't do it that way, you will then charge on to the carriers themselves public interest costs which they cannot recover in the marketplace and so your carriers will be made less than viable and that will not serve the public interest. You have to see where the borderline is between what is a viable and sensible thing for a carrier and ensure that if he is being asked, in the public interest, to go beyond that, there is appropriate compensation, otherwise the carrier will fail in the long run. That is my first comment.

The second comment is the critical density issue for railways and by that I mean traffic density, tonnes per miles of track. As you are well familiar with in northern Ontario, there are these long rail lines and there is no local traffic of substance. Those are lines for a transit traffic or overhead traffic, as we call it, going from a different origin to a different destination.

It is no secret that the traffic base in eastern Canada today is less than what is necessary to sustain the two national railways at their current level of tracks. That is a problem the nation is going to have to face up to, and which the two railways themselves are trying to prepare themselves to address. It is too early to say what the options are for solution, but I think as we look at that issue of having, in today's marketplace, too much railway track chasing too little traffic, we are either going to have to build up more traffic on the railways to a substantial level or we are going to have to rationalize our trackage.

[*Traduction*]

longues distances et de la faible densité de notre population? Vous faites du transport sur de longues distances. En l'absence de toute réglementation, est-ce que vous ne passeriez pas systématiquement par les Etats-Unis, là où vous gagnez davantage d'argent? Est-ce que ce ne serait pas la fin des lignes de chemin de fer au Canada? Il y a un équilibre à maintenir sur le plan de l'infrastructure des transports dans notre pays et je crois que dans ce cas nous avons besoin d'une certaine réglementation et nous devons veiller à un certain nombre de choses.

C'est un énorme problème qui est le nôtre depuis toujours. Que devrions-nous faire à votre avis?

M. Apedaile: Vous avez tout à fait raison, c'est un énorme problème, un problème de fond. Je crois que vous abordé ici l'une des deux ou trois questions clées de la prochaine décennie. J'aurais un certain nombre de choses à dire à ce sujet.

Tout d'abord, nous considérons qu'il faut laisser faire au marché tout ce qu'il peut faire. Lorsque le marché ne peut pas jouer son rôle parce qu'il est illogique de laisser les règles du marché jouer, il faut alors procéder à une évaluation dans l'intérêt général et décider dans quelle mesure cet intérêt général doit se substituer au jeu des forces du marché qui ne peuvent pas opérer convenablement.

C'est mon premier point : il faut à mon avis se tourner le plus possible vers le marché et tenir compte ensuite de ses faiblesses s'il en ait besoin. Si vous ne procédez pas ainsi, vous allez alors imputer aux transporteurs eux-mêmes des coûts de politique publique qu'ils sont dans l'incapacité de recouvrer sur le marché et ils deviendront moins rentables, ce qui ne sert pas l'intérêt général. Il vous faut savoir que la limite à ne pas dépasser pour que le transporteur reste viable et opérationnel. Et, si vous lui en demandez d'avantage dans l'intérêt général, il doit recevoir un dédommagement convenable sans quoi il courra à la faillite. C'était mon premier point.

Je tiens ensuite à souligner l'importance fondamentale de la question de la densité du trafic pour les compagnies de chemin de fer et j'entends par là la densité de la circulation, le nombre de tonnes transporté par mille de voie. Puisque vous connaissez bien le nord de l'Ontario, vous savez qu'il y a là des lignes de transport par chemin de fer sur longue distance, sans véritable trafic local. Ce sont là des lignes que nous qualifions de lignes de passage ou de circulation à destination éloignée qui viennent d'ailleurs et qui vont ailleurs.

Chacun sait que le trafic dans l'est du Canada à l'heure actuelle n'est pas suffisant pour assurer la rentabilité de deux compagnies de chemin de fer nationales compte tenu de leur réseau actuel. C'est un problème que la nation devra aborder et que les deux compagnies de chemin de fer elles-mêmes se préparent à aborder. Il est trop tôt pour dire quelles seront les solutions choisies mais, à mon avis, si nous considérons aujourd'hui que nous avons sur le marché trop de voies de chemins de fer se disputant une clientèle trop faible, il nous faudra soit porter à un niveau suffisant le trafic sur nos lignes de chemin de fer, soit rationaliser l'étendue de notre réseau.

[*Text*]

My third point is that one of the key accelerators of this problem, one of the key contributing factors, has been that ever since the beginning of the highway system and the emergence of trucking as a major factor in the market, there has been no way—as I said in my opening remarks and as is in our brief—in which governments have addressed the impact of providing public infrastructure of highways and letting truckers use that infrastructure and not charging them a user fee for it commensurate with how much they extract. Please understand, I am distinguishing between automobiles, ambulances and school buses as a category of public interest issue, if you will, and truckers who use the highways for commercial purposes. They do not recover the costs associated with those roads, in our contention.

If the truckers were here with me, we would have an interesting debate on that and it would break down into more pieces, but in our judgment it is—

Mrs. Marleau: But again, it is always a problem of density of people and of distance. If you either come with a train or with a truck to northern Ontario or to some place in the middle of Saskatchewan or wherever, unless there is some form of regulation, there is some form of compelling the companies to service these areas, economically it is not viable in a lot of cases. So these people would have not a chance to be independent and to have any kind of an economic life. You cannot just go with market forces in Canada in terms of both trucking and railways.

Mr. Apedaile: No, I think I am acknowledging that. To carry the point a little further, I would say that if, for example, in northern Ontario the railways reached a point where they were no longer prepared on their own, and it would become irresponsible for them on their own, particularly the private sector railway, to allocate more capital to a line where they could not earn any kind of return on that capital over time, then they would have to balk and resist putting that capital in at that point.

What I was suggesting before is that this is where a public interest assessment can begin and look at that and say we have reached the point where the marketplace is not sustaining the infrastructure on its own behalf, therefore what do we do as a nation? I'd say that at that point you need a public interest process which establishes what the people need and who is willing to pay for it. If you simply compel the carriers to do that, you'll drag down the carriers—which has been happening over the last number of years—to the point where they can still be there.

• 1435

Man's laws cannot overcome nature's laws. A carrier can still be required to keep a line open, but if he's not able to afford to maintain the line and he cannot buy equipment or he cannot pay for the locomotive fuel, it's not going to be very useful to the local communities.

[*Translation*]

Le troisième point que je veux souligner, c'est que l'un des principaux facteurs aggravant, l'un des facteurs clés ayant contribué au problème, c'est que depuis l'apparition du réseau routier et l'avènement du camionage en tant que grand concurrent sur le marché—je le dit dans mon exposé et nous l'avons dit dans l'autre mémoire—les gouvernements n'ont d'aucune façon cherché à examiner les répercussions qu'a le fait de fournir une infrastructure routière publique en la mettant à la dispositon des camioneurs sans leur imposer des frais d'utilisation correspondant aux bénéfices qu'ils en tirent. Comprenez-moi bien, je fait ici une distinction entre les automobiles, les ambulances, les autobus scolaires, qui relèvent de l'intérêt général, si vous voulez, et les camioneurs qui utilisent les routes à des fins commerciales. Nous affirmons qu'ils n'assument pas les coûts liés à leur utilisation du réseau routier.

Si les camioneurs étaient ici avec moi, nous pourrions avoir un débat intéressant sur la question qui pourrait se décomposer en plusieurs parties, mais à notre avis c'est. . .

Mme Marleau: Mais, encore, on n'en revient toujours à la question de la densité de la population et des distances. Que vous désserviez par trains ou par camions le nord de l'Ontario ou une localité quelconque située en plein milieu de la Saskatchewan, par exemple, en l'absence de toute réglementation, il n'y aurait aucun moyen d'obliger les compagnies à desservir ces régions, parce que bien souvent ce n'est pas rentable. Ces gens-là n'auraient donc aucune chance d'être indépendants et d'avoir une véritable économie. On ne peut pas simplement laissez les forces du marché trancher au Canada entre le camionnage et les chemins de fer.

M. Apedaile: Non, et je pense le reconnaître. Allons un peu plus loin, et je dois avouer, par exemple, que dans le nord de l'Ontario, les compagnies de chemin de fer en sont venues au point où elles n'étaient plus disposées, surtout celles du secteur privé—et il aurait été irresponsable de leur part qu'elles le soient—à affecter d'avantage de capitaux à une ligne qui ne pouvait leur procurer aucun rendement sur leurs investissements à long terme, et il leur a donc fallu se désister à refuser de consentir ces investissements à ce moment-là.

Ce que je disais tout à l'heure c'est qu'il faut à ce moment-là procéder à une évaluation de l'intérêt général et se demander s'il n'y a pas là un exemple de situation dans laquelle le marché ne peut plus soutenir à lui seul l'infrastructure et s'il ne faut pas alors que nous intervenions en tant que nation. Il faut à mon avis qu'à ce moment-là il y aie un mécanisme prévu dans l'intérêt général qui permette d'établir les besoins des gens et de savoir qui est prêt à payer. Si vous vous contentez de charger les transporteurs de cette mission, vous les écrasez -c'est ce qui s'est passé ces dernières années -au point qu'ils sont toujours là mais qu'ils ne peuvent plus rien faire.

La loi des hommes ne peut remplacer la loi de la nature. On peut toujours obliger un transporteur à conserver une ligne, mais s'il n'est pas en mesure de la maintenir en état, s'il ne peut pas acheter du matériel et payer le carburant de la locomotive, les collectivités locales n'en tireront pas grand avantage.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: That's true. It's a problem we're not going to solve here, obviously. It's a massive problem that we're facing and it has a lot to do with regulation and it has a lot to do with competition and whether it's feasible to compete in a head-to-head fashion with the Americans, say, in terms of our rail lines or even our truckers.

Mr. Apedaile: We believe we can compete with the Americans head to head. We believe the quality of the railway work that we do, our ability to maintain our track and run trains and our ability to market our freight services and be innovative in our transportation products is sufficient to be very competitive with the United States.

Our problem, which our brief says today, is that we feel we're facing a double whammy with a regulatory regime in Canada which has essentially proceeded unaware of these competitive situations in the United States. We're in fact disadvantaged in that effort by not only American traffic density, which we accept as a fact of life, but we are disadvantaged further by Canadian law and regulation, which further gives an advantage to the American carriers. One of the points we make to the committee today is that if we don't address that, then we are in deep trouble.

Mrs. Marleau: Have you made attempts at addressing these problems now?

Mr. Apedaile: Yes, we have. The National Transportation Act Review Commission is just concluding its deliberations. We, like many other interested parties, have given our brief to them and tried to make our points in a clear fashion.

Mrs. Marleau: Thank you.

The Chairman: Mr. Laporte.

Mr. Laporte (Moose Jaw—Lake Centre): Mr. Chairman, I'm moving this argument a little to western Canada.

You brought up the Crow benefit. I'm just remembering your comments on what factors we have to look at in developing new regulations and legislation regarding movement of grain. One comment that struck me was when CN Rail was in front of us. I think the transport committee had an opportunity to question them at that time. They made a comment—I think I'm paraphrasing it correctly—at that time. They said that if the Crow benefit disappeared tomorrow and grain companies were free to move grain wherever they wanted, then Burlington Northern Railroad would be taking a tremendous amount of grain and in fact that would very much hurt Canadian railways.

Simply removing the Crow benefit alone and doing nothing else wouldn't help business in Canada. It might help the movement of grain itself. We've had the example a while ago of barley going through Seattle and so on and that sort

[*Traduction*]

Mme Marleau: C'est bien vrai. C'est un problème que l'on ne va pas évidemment résoudre tout de suite. Il est considérable, il a beaucoup à voir avec la réglementation, il a beaucoup à voir avec la concurrence et la possibilité de faire jeu égal avec les Américains, qu'il s'agisse de nos chemins de fer et même de nos camionneurs.

M. Apedaile: Nous considérons que nous pouvons faire jeu égal avec les Américains. Nous considérons que la qualité de notre travail dans les chemins de fer, notre capacité à entretenir nos voies, à faire circuler des trains et à commercialiser nos services de transport des marchandises en faisant preuve d'innovation dans le transport de nos produits sont suffisants pour que nous soyons compétitifs vis-à-vis des États-Unis.

Notre difficulté, et c'est ce que nous disons dans notre mémoire aujourd'hui, c'est que nous avons l'impression d'être doublement handicapés en raison d'un régime de réglementation au Canada qui a évolué pour l'essentiel sans tenir compte de la concurrence exercée par les États-Unis. Nous sommes en fait désavantagés dans notre entreprise non seulement par la densité du trafic du réseau américain, chose que nous ne pouvons pas changer, mais aussi par la législation et par la réglementation canadiennes, qui procurent un avantage supplémentaire aux transporteurs américains. Ce que je veux faire comprendre au Comité aujourd'hui c'est que si nous ne réglons pas ce problème, nous allons nous retrouver en bien mauvaise posture.

Mme Marleau: Avez-vous cherché à remédier dès à présent à ces difficultés?

M. Apedaile: Oui, en effet. La Commission de revision de la Loi sur les transports nationaux vient de terminer ses délibérations. Comme bien d'autres parties prenantes, nous lui avons remis un mémoire et nous avons essayé d'exposer clairement nos arguments.

Mme Marleau: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Laporte.

M. Laporte (Moose Jaw—Lake Centre): Monsieur le président, j'aimerais en quelque sorte recentrer la discussion sur l'Ouest canadien.

Vous avez amené sur le tapis la question de la subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau. Je me souviens de ce que vous avez dit au sujet des facteurs qu'il nous faut prendre en compte lors de l'élaboration de nouveaux règlements et de nouveles lois concernant le transport des céréales. J'ai été frappé par une observation du CN lorsque cette société a comparu devant nous. Je crois que le Comité des transports a eu la possibilité de l'interroger à l'époque. Elle a fait une observation qui était en substance la suivante. Selon elle, si l'on supprimait du jour au lendemain la subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau et si les sociétés céréalières étaient libres de transporter à leur gré les céréales, la Burlington Northern Railroad transporterait alors une énorme quantité de céréales, ce qui serait en fait très préjudiciable aux compagnies de chemins de fer canadiennes.

Si l'on se contentait de retirer la subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau sans rien faire d'autre, on n'aiderait pas les entreprises au Canada. Ça pourrait améliorer le transport des céréales lui-même. Nous avons vu il y a un certain temps de

[*Text*]

of thing. We've had comments made by people in western Canada from grain companies and so on who said they would like to see grain moved more through the Gulf of Mexico and the west coast of the U.S. and so on.

I'm wondering what your comment would be with respect to the removal of the Crow benefit. What factors have to be taken into account? What do we have to look at if in fact this Crow benefit is removed and producers are free to ship their grain wherever they want? What factors would the CPR be concerned about?

Mr. Apedaile: When you say removed, do you mean it disappears, or it's paid out in some fashion?

Mr. Laporte: If you pay the producers then they will ship it wherever they want.

Mr. Apedaile: That's an assumption that I personally think would follow, but it doesn't necessarily follow. You could conceive of a system where the shipper didn't have all that freedom. In return for getting the Crow payment, he was still required to move his grain to a Canadian port as is the situation today.

Let's assume, as you have put it, that he does have that freedom. Today the elevation costs in the United States, both in the country and at the terminals, are on average perhaps 40% cheaper than they are in Canada. One of the reasons for that is probably that the Americans do not habitually clean their grain to the same standards that we do. In any event, their elevation charges are a lot cheaper.

• 1440

We believe we can match U.S. railroad costs mile per mile to transport grain, but with the Mississippi system barging costs are lower and a lot of capacity—

Mr. Laporte: Which are also subsidized, by the way.

Mr. Apedaile: Which are subsidized, which is one reason they are so low. Clearly you have options that could become very attractive, especially to central Canadian shippers, but there are many factors that would enter into it. You would certainly have more trucking occurring on the prairies.

Today I think the average haul is still probably less than 20 miles, but as the rationalization continues that will go up a bit. If there were a change in the method of payment one could assume that the average truck haul would take a quantum leap up. How far it would leap up is unclear.

If trucks were required to pay their full costs on the highways, back to that theme, you might find there was a balancing mechanism. Notionally you might find a tripling rather than a sextupling of the distance of trucking. There would be a—

Mr. Laporte: I am sorry to interrupt you, but that would not have any effect on whether the grain is shipped out of the Gulf of Mexico or out of Vancouver.

[*Translation*]

l'orge passer par Seattle, par exemple, avec ce genre de choses. Il y a les responsables des sociétés céréalières de l'Ouest qui nous ont dit par exemple qu'ils verraient d'un bon oeil que les céréales soient davantage acheminées vers le Golfe du Mexique et la côte ouest des États-Unis.

Que pensez-vous de l'idée de la suppression de la subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau? Quels sont les facteurs à prendre en compte? Que faudra-t-il considérer si l'on décide de supprimer cette subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau et si les producteurs sont libres d'expédier leurs céréales comme bon leur semble? Quels sont les facteurs dont tiendrait compte le CP?

M. Apedaile: Quand vous parlez de suppression, voulez-vous dire que cette subvention diparaîtrait ou qu'elle serait payée sous une autre forme?

M. Laporte: Si vous payez les producteurs pour qu'ils puissent expédier leurs céréales là où ils le veulent.

M. Apedaile: C'est une conséquence qui s'ensuivrait à mon avis, mais ce n'est pas là la seule hypothèse. On pourrait concevoir un système qui ne laisse pas tant de liberté à l'expéditeur. En contrepartie du versement de la subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau, il resterait tenu d'expédier ses céréales dans un port canadien comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Supposons, comme vous le dites, qu'il ait cette liberté. À l'heure actuelle, les coûts du chargement dans les élévateurs aux États-Unis, que ce soit les silos de collectes ou les silos portuaires, sont en moyenne inférieur de 40 p. 100 à ceux qui ont cours au Canada. Cela s'explique probablement en partie par le fait que les Américains n'appliquent pas généralement les mêmes normes de nettoyage de leurs céréales. Quoi qu'il en soit, leurs frais de chargement dans les élévateurs sont nettement inférieurs.

Nous croyons être en mesure de transporter le grain au même coût au mille que les chemins de fer américains, mais le coût du transport par barge sur le réseau du Mississipi est inférieur et beaucoup...

M. Laporte: Soit dit en passant, ce transport est subventionné.

M. Apedaile: Effectivement et c'est d'ailleurs ce qui explique le fait qu'il ne coûte pas cher. Nous avons des possibilités qui rendraient le transport très attrayant, surtout pour les expéditeurs du centre du Canada, mais il faudrait tenir compte de bien des facteurs. Il y aurait notamment plus de camionnage dans les Prairies.

À l'heure actuelle, le trajet moyen est encore inférieur à 20 milles, mais cela devrait augmenter au fur et à mesure de la rationalisation. Si l'on optait pour une autre méthode de paiement, on pourrait présumer que le trajet moyen en camion augmenterait, mais sans savoir de combien au juste.

Si l'on exigeait des camionneurs qu'ils paient en entier leurs coûts d'utilisation des routes, pour en revenir à cette solution, les choses s'équilibreraient probablement. Au lieu de sextupler, le transport en camion ne ferait que tripler. Il y aurait...

M. Laporte: Permettez que je vous interrompe. Si le grain est expédié par le Golfe du Mexique plutôt que par Vancouver, cela change-t-il quelque chose à l'affaire?

[*Texte*]

Mr. Apedaile: I believe it would if you have truck-haul to large inland terminals that clean the grain, are very modern and can load a complete unit train at one time. The Canadian rail system can provide a very efficient haulage system, and they would be able to protect Canadian movements. By "protect" I mean offer service to most of the prairies that was price-attractive to the shippers. You might find there was some southern portion closer to the United States and that would become attractive.

The prairies will divide up to a degree according to distances. Some of the traffic will probably move south, but we believe very substantial traffic will move within the Canadian system if the Canadian railways are allowed to take full advantage of the benefits that can accrue to rail.

For example, we haul coal in British Columbia from southeastern B.C. to Vancouver. That haul is about 700 miles. For its distance it is about the most efficient haul in the world. There are some unit train operations in the United States that are as good that haul vast tonnages, but that system is an excellent one. All the knowledge and techniques used for that are applicable in grain. They just cannot all be implemented well today because the collection system is so diffuse. We could tighten up the collection system.

Partly it comes back to the issue of phasing. If you change the method of payment overnight and you give farmers a choice, they might initially be more inclined to go to the United States over a wider area, but if the Canadian system were allowed to evolve in phase with a gradual change in payment systems you would find the Canadian system would stand up.

Mr. Laporte: Do you see the unit train as a viable alternative that will be able to move a substantial portion of grain from western Canada?

Mr. Apedaile: Absolutely. We are using what we call solid trains today. The difference is that on a unit train the cars remain coupled for the entire time between maintenance. They will do maybe 50 or 100 train runs without being uncoupled. They unload at Roberts Bank without the train stopping; they go back and they load in the mountains without being uncoupled.

We collect grain from various sources and as soon as we can we put together trains that are only grain cars, 100 or 110 cars of grain, we move them either to Thunder Bay or Vancouver. Some of the cost benefits associated with the logic of unit trains are already being used very vigorously in the grain market.

Mr. Laporte: That is going to take a fair amount of phase-in time in the sense of grain being cleaned in western Canada. At the present time a very small percentage of grain could actually be cleaned in western Canada. What you are talking about is a long-term project. Am I correct?

Mr. Apedaile: The longer project is not so much associated with establishing cleaning facilities in the prairies. That can be done as new large facilities are built.

[*Traduction*]

M. Apedaile: Je le crois, oui, si le grain est transporté en camion jusqu'à de grands terminus intérieurs très modernes où l'on peut nettoyer les céréales et charger tout un train-bloc en même temps. Le réseau ferroviaire canadien offre un mode de transport très efficient qui assurerait le transport au Canada même, c'est-à-dire qu'il pourrait desservir presque toutes les Prairies à un tarif intéressant pour les expéditeurs. Dans les régions plus proches des États-Unis, ce serait peut-être plus intéressant de passer par l'autre côté de la frontière.

Le mode de transport dans les Prairies sera choisi dans une certaine mesure en fonction des distances à parcourir. Une partie du trafic passera par les États-Unis, mais nous croyons qu'un volume très important sera transporté par le réseau canadien si l'on permet aux chemins de fer du Canada de profiter pleinement des bénéfices que peut réaliser le train.

Par exemple, nous transportons du charbon du Sud-est de la Colombie-Britannique jusqu'à Vancouver. Le trajet est d'environ 700 milles. Étant donné la distance, c'est le trajet offrant le meilleur rapport qualité-prix au monde. Certains trains-blocs aux États-Unis sont bons aussi et transportent des volumes considérables, mais notre réseau est excellent. Toutes les connaissances et les techniques mises à profit sur ce trajet pourraient servir au transport du grain. C'est difficile de le faire en ce moment parce que le réseau est trop éparpillé. Il faudrait rationaliser la cueillette.

Cela nous ramène en partie à l'implantation graduelle. Si vous modifiez le mode de paiement du jour au lendemain et que vous proposez aux agriculteurs une alternative, au départ ils préféreront sans doute passer par les États-Unis, mais si l'on permet au réseau canadien d'évoluer petit à petit et de modifier graduellement son mode de paiement, il tiendra le coup.

M. Laporte: Croyez-vous que le train-bloc soit viable et qu'il réussisse à transporter une proportion substantielle des grains de l'Ouest du Canada?

M. Apedaile: Certainement. À l'heure actuelle, nous utilisons ce que l'on appelle des trains complets. Dans un train-bloc, les wagons ne sont jamais décrochés sauf au moment de l'entretien. Une même série de wagons pourra parcourir une centaine de trajets sans jamais être séparés. Ils sont déchargés à Roberts Bank et repartent prendre un autre chargement dans les montagnes sans que le convoi ne soit démantelé.

Nous ramassons le grain à divers endroits et dès que nous pouvons former des convois uniquement de wagons à céréales, une centaine environ, nous les acheminons vers Thunder Bay ou Vancouver. Le principe des trains-blocs et leur rapport coûts-bénéfices profitent déjà largement au marché des grains.

M. Laporte: Il faudra beaucoup de temps avant que le grain soit nettoyé dans l'Ouest. Un très petit pourcentage seulement l'est déjà. Vous nous parlez d'un projet à long terme, n'est-ce pas?

M. Apedaile: Ce qui est à long terme, ce n'est pas la construction d'installation de criblage du grain dans les Prairies puisque cela va de pair avec la construction de nouveaux grands terminaux.

[*Text*]

The larger commitment is to build a new facility, period, and that is a major capital cost of which the cleaning capability is a more moderate piece. It is the building of large facilities where you can load a 100-car train at one time and there is enough grain in the elevator to load a 100-car train. That is the part that is going to take time.

[*Translation*]

Le principal, c'est de s'engager à construire un nouveau terminal. C'est cela qui coûte cher, le coût des installations de nettoyage étant plutôt bas en comparaison. Il faut prendre la décision de construire de grandes installations où il est possible de charger une centaine de wagons à la fois. Il faut qu'il y ait dans le silo suffisamment de grain pour le faire. C'est cela qui sera long.

• 1445

Mr. Laporte: The other area I want to ask about very briefly is with regard to short-line railways. It seems to me—and correct me if I am wrong—that the railways are a bit hypocritical, in the sense that on the one hand you are saying we should be competitive and give the breaks, and on the other hand, at least with regard to the short-line railways, you are saying these railways are stepping on your toes every chance they get. It is the elephant and the chicken type of scenario.

If we can run a short-line railway at a competitive cost... For example, the co-op line in Saskatchewan does not use an engine, it only hauls for 12 miles, the cost is very low because it only has one crew person and so on, and it can actually haul that grain much more cheaply than CP can. Yet there is a real reluctance on the part of both CP and CN to allow the short-line railways to come into the picture. What is the railways' concern? Under what situation or in what circumstance would you look at short-line railways and how do they fit into the whole picture?

M. Laporte: Je vais maintenant vous interroger un peu au sujet des petits chemins de fer. J'ai l'impression—et dites-le moi si je me trompe—que les chemins de fer sont un peu hypocrites au sens que d'une part ils réclament certains avantages afin d'être plus compétitifs et d'autre part, ils se plaignent que les petits chemins de fer leur marchent sur les pieds systématiquement. C'est l'histoire de l'éléphant et de la souris.

S'il est possible d'administrer un petit chemin de fer pour qu'il soit compétitif... Par exemple, le Southern Rail Co-op en Saskatchewan n'utilise pas de locomotive. Il parcourt un trajet de 12 miles seulement et ses coûts sont minimes parce qu'il n'y a qu'un employé à bord, notamment. Le transport du grain par ce chemin de fer coûte bien moins cher que par le CP. Pourtant, le CP et le CN semblent tout à fait rébarbatifs à l'idée de faire une place à ces petits chemins de fer. Qu'est-ce que vous craignez au juste? Dans quelles circonstances seriez-vous disposés à envisager leur présence et quel doit être leur rôle?

Mr. Apedaile: In fact, we are very supportive of short-line railways. The Southern Rail Co-op is an anomaly in the short-run field in that it is not a short line of the normal kind, such as Central Western Railroad or a railroad that might be established on a CN through-road sub, where you have a line of rail over which locomotives and cars run in a traditional rail fashion, as they do on the Ontario Northland or other regional railroads in Canada. On the Southern Rail Co-op you have a unit that is bimodal and can collect a few cars and bring them to a rail point then move over the highway and collect a few more cars. It is a very interesting innovation.

Our view was that this was not necessarily the lowest cost approach to take at the time. Over time Southern Rail Co-op may make that approach into more of a success than we anticipated. I think there were growing pains for both railways as we watched something that, from our assessment, appeared to be a difficult notion.

One of the things Southern Rail Co-op has done that we would not have been able to do is run, for example, those cars that... Our line that went into Southern Rail could not take fully loaded hopper cars. They waited until the ground was frozen up, then ran the cars fully loaded at five miles an hour. That is an innovation, and since the work was not all that time-sensitive Southern Rail Co-op could do it successfully.

M. Apedaile: En fait, nous sommes tout à fait pour les petits chemins de fer. Le Southern Rail Co-op est une anomalie dans ce secteur parce qu'il ne se compare pas vraiment aux autres tels le Central Western Railroad ou un chemin de fer qui se serait installé sur une subdivision directe du CN où la voie ferrée peut être empruntée par des convois traditionnels avec wagons et locomotive. C'est le cas du Ontario Northland et d'autres chemins de fer régionaux au Canada. Le Southern Rail Co-op, lui, a une unité bimodale qui peut aller chercher quelques wagons pour les amener jusqu'à un endroit de la voie ferrée d'où ils sont transportés par route pour aller chercher quelques autres wagons. C'est une innovation très intéressante.

À l'époque, nous avons jugé que ce n'était pas nécessairement la formule la moins chère. Avec le temps, le Southern Rail Co-op pourrait avoir plus de succès que nous l'avions prévu. Je crois que les deux grands chemins de fer ont connu des douleurs de croissance en surveillant l'évolution d'une formule qui nous était apparue peu pratique.

Le Southern Rail Co-op a pu transporter ses wagons comme nous n'aurions pas pu le faire, par exemple, car... Notre voie ferrée qu'a reprise Southern Rail ne pouvait pas supporter des wagons-trémies pleins. Southern Rail a donc attendu que le sol soit gelé pour y faire passer des wagons pleins à cinq milles à l'heure. C'est une innovation et comme de toute façon le temps importait peu à ce moment-là, l'idée a réussi.

[*Texte*]

So that is one way in which a local undertaking can lower its costs to below what we would be able to offer. It may be that certain other short-line railways of that kind can develop over time, but it is not clear yet that there will be lower costs over time, because they are only lower costs until such time as the line has to do any significant maintenance, or if the bridge goes out, or something of that kind.

Mr. Laporte: How do you see them fitting in? Because as you know, provinces and municipalities are concerned that as more trucks are moving onto the roads there is a tremendous cost in maintaining roads. So a lot of municipalities and I think the Saskatchewan provincial government would like to see grain moving on rail lines. Where do you see these short-line railways fitting in and what sorts of factors do you see being important in order to see a stable grain transportation system with these short-line railways involved?

Mr. Apedaile: Three things. First, I think you are going to see a lot more short-line rail development in Canada over the next ten years; I think it is one of the options for low-density lines. Within the prairies, I think that in order to see where they properly belong those municipalities that do not like to see the grain coming onto the highway ought to charge the highway users the full cost of having that grain on the highway. Then the marketplace would be able to decide when it is cheaper to have the grain on rail and when it is cheaper to have it on a highway. That would be the rule of thumb to help determine where the short-line railways should exist. But there will be more of them, I am sure.

The Chairman: I would like to thank you for appearing before the committee with your submission and your comments. We appreciate the input. Thank you very much.

Mr. Apedaile: Thank you.

The Chairman: I would now like to call our next witness forward, from the Canadian Federation of Agriculture.

• 1450

Welcome to the subcommittee of finance. We look forward to hearing your comments on behalf of the Canadian Federation of Agriculture. Please introduce yourself and give us your comments. We request that you hold your comments to 10 or 15 minutes so that we can have some time for questioning.

Ms Sally Rutherford (Executive Director, Canadian Federation of Agriculture): I don't think there will be any problem with that. My name is Sally Rutherford; I am executive director of the Canadian Federation of Agriculture.

What you have are three and a half pages. I will not read them precisely, but I will go through a number of the points that are mentioned.

First, for any of you who do not know the CFA, it is a national federation of provincial farm organizations and interprovincial or national commodity groups which unite to speak with, we hope, an authoritative voice for farmers in Canada. Our membership literally spans coast to coast and all commodities that are produced in Canada.

[*Traduction*]

C'est ainsi que des entreprises locales arrivent à offrir un service à un coût moindre que le nôtre. Il se pourrait que d'autres petits chemins de fer de ce type apparaissent petit à petit, mais rien ne prouve à l'heure actuelle que leurs coûts seront toujours aussi bas puisque cela n'est possible que jusqu'au moment où la voie a besoin d'importantes réparations, à moins que ce ne soit un pont qui cède.

M. Laporte: Quel rôle peuvent-ils jouer? Comme vous le savez, les gouvernements provinciaux et municipaux s'inquiètent de la prolifération des camions sur les routes dont l'entretien coûte très cher. Beaucoup de municipalités, de même que le gouvernement de la Saskatchewan, je pense, préféreraient que le transport du grain se fasse par voies ferrées. Quel rôle pourraient alors jouer les petits chemins de fer et de quelles considérations devrait-on tenir compte pour assurer un réseau de transport stable dont les petits chemins de fer seraient partie intégrante?

M. Apedaile: Il y a trois choses. Premièrement, je crois qu'au cours des 10 prochaines années, il y aura de plus en plus de petits chemins de fer au Canada. Je crois que c'est l'une des solutions pour les lignes à faible densité. Dans les Prairies, les municipalités qui ne veulent pas que le grain soit transporté en camions devraient facturer aux utilisateurs des routes le coût intégral du transport routier des céréales. Le marché serait alors en mesure de décider si le transport du grain coûterait moins cher par voies ferrées. Selon la décision, on saurait où un petit chemin de fer pourrait être exploité. Chose certaine, le nombre de ces petits chemins de fer va augmenter.

Le président: Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant le comité pour nous présenter votre mémoire et vos réflexions. Nous vous en sommes reconnaissants.

M. Apedaile: Merci.

Le président: J'invite maintenant le témoin suivant à se présenter; il s'agit de la Fédération canadienne de l'agriculture.

Bienvenue au sous-comité des finances. Nous avons hâte d'entendre les commentaires de la Fédération canadienne de l'agriculture. Je vous prie de bien vouloir vous présenter, puis de faire votre exposé qui ne devrait pas dépasser 15 minutes, afin que nous ayons le temps de vous interroger.

Mme Sally Rutherford (directrice exécutive, Fédération canadienne de l'agriculture): Ce ne sera pas long. Je m'appelle Sally Rutherford et je suis la directrice exécutive de la Fédération canadienne de l'agriculture.

Nous avons un texte de trois pages et demie. Je ne vais pas le lire vraiment, mais je vais reprendre certains de ses points saillants.

Premièrement, pour ceux d'entre vous qui ne connaîtraient pas la FCA, il s'agit d'une fédération nationale d'organisations agricoles provinciales et d'organisations interprovinciales ou nationales de producteurs réunis pour parler avec autorité, nous l'espérons, au nom des agriculteurs du Canada. La Fédération compte des membres d'un océan à l'autre et représente toutes les denrées produites au Canada.

[*Text*]

CFA and its members, both jointly and separately, have been involved in the broad spectrum of regulatory review, CFA from the process point of view. I have sat as a member of the regulatory review panel at Agriculture Canada. Certainly our members, particularly the commodity group members, have been consulted within the AgCan regulatory review process. We have had our own process as well. CFA has established some principles it believes should guide any regulatory review process.

One of the most predominant concerns is enforcement. If a regulation is in place, it should be enforced. That is obvious.

Our members feel that we should not be looking at deregulation but re-regulation. The wholesale doing-in of regulation is not of benefit, we believe, to anyone in particular. Regulations form the rules of the game in many sectors. There is no doubt that there is room for improvement and room for change. But certainly we should be looking at re-regulation, trying to make a better system, the best possible system in terms of health, safety, and whatever else, as opposed to deregulation.

A renewed regulatory framework must not detract from or replace policy discussion and development. That is certainly very important to us. The relationship between the two is undeniable, but regulatory review must not overshadow policy decision-making. It must not become a substitute for a process that has to do with policy decision-making.

CFA members would like to see a much better harmonization of federal and provincial regulations, as this duplication of effort clearly adds to financial burden. Someone just mentioned to me that certainly the soft drink industry is an example as having significant problems with differing provincial regulations, whereas the federal regulations are not as much of a problem for them. If we can harmonize the regulations on both sides, I think everyone will be better off.

CFA members want to ensure that a renewed regulatory framework maintains and enhances consumer confidence in food processing and in agriculture production. If we do not have consumer confidence, then we are not going to have a very strong industry at all.

The regulatory system must not disadvantage Canadians in relation to our trading partners. Departments must be sensitive to the issue of comparability between countries. Government must ensure that imports into Canada are subject to the same standards, criteria, and scrutiny as domestic product.

The farming community wants a regulatory environment that will best meet its interests. Farmers of Canada want to make sure that the Government of Canada will provide a regulatory framework that allows producers and the Canadian agri-food industry as a whole to be on the winning side.

From a procedural point of view, a number of points have been stressed by CFA members. Certainly again enforcement was the primary issue brought up by various members. Many of them deal with product that is imported

[*Translation*]

La FCA et ses membres se sont occupés, ensemble et individuellement, de tout l'éventail des questions de réglementation. La Fédération s'intéresse plus particulièrement au processus. J'ai fait partie du comité réglementaire d'Agriculture Canada. Nos membres, surtout les producteurs, ont été consultés lors de l'examen de la réglementation par Agriculture Canada. Nous avons également fait notre propre étude. La Fédération a établi certains principes sur lesquels devrait se fonder tout processus d'examen de la réglementation.

L'une des plus importantes préoccupations, c'est l'application. Tout règlement adopté doit être appliqué, cela va de soi.

Nos membres estiment qu'il ne s'agit pas pour nous d'envisager la déréglementation, mais bien la reréglementation. L'abolition d'un très grand nombre de règlements ne profiterait à personne, selon nous. Dans bien des secteurs, les règlements énoncent les règles du jeu. C'est certain qu'il y a des choses à améliorer et d'autres à changer. Il faut donc envisager une nouvelle réglementation qui améliorerait le système tant du point de vue de la santé que de la sécurité et de tout le reste. C'est préférable à la déréglementation.

Un cadre réglementaire renouvelé ne doit pas supplanter le dialogue sur l'orientation et l'élaboration des politiques. C'est vraiment très important pour nous. Le lien entre les deux est indéniable, mais l'examen de la réglementation ne doit pas éclipser l'adoption de principes stratégiques. Il ne doit pas remplacer le processus relié à la prise de décisions.

Les membres de la Fédération souhaiteraient une bien meilleure harmonisation des règlements fédéraux et provinciaux, étant donné que ce double emploi alourdit manifestement le fardeau financier. Quelqu'un m'a dit tout à l'heure que l'industrie des boissons gazeuses était un bon exemple des graves problèmes que pose la diversité des règlements provinciaux puisque c'est une industrie qui n'est pas touchée par des règlements fédéraux. S'il était possible d'harmoniser la réglementation des deux ordres de gouvernement, tout le monde en sortirait gagnant.

Les membres de la Fédération veulent s'assurer qu'un cadre réglementaire renouvelé maintiendra et renforcera la confiance du consommateur à l'égard de la transformation des denrées alimentaires et de la production agricole. Sans cette confiance, l'industrie ne sera pas très forte.

Le régime réglementaire ne doit pas désavantager les Canadiens par rapport à leurs partenaires commerciaux. Les ministères doivent tenir compte des comparaisons entre les pays. Le gouvernement doit s'assurer que les importations sont soumises aux mêmes normes, critères et vérifications que les produits canadiens.

Le monde agricole veut un cadre réglementaire qui servira le mieux ses intérêts. Les agriculteurs du Canada tiennent à ce que le gouvernement fédéral mette en place un cadre réglementaire qui assurera la réussite des producteurs et de l'industrie agro-alimentaire canadienne en général.

Quant à la façon de procéder, les membres de la Fédération ont insisté sur certains points. Là encore, c'est l'application des règlements que nos divers membres soulèvent d'abord. Nombre d'entre eux doivent concurrencer

[*Texte*]

into this country. They have to compete with it and want to be competing on a level playing field, that the regulations by which they have to live need to be enforced on imported product also.

• 1455

Secondly, the entire regulatory process and regulatory system requires rationalization in terms of responsibility and in terms of information provision. The present system, which often requires the participation of two or more departments, neither reflects nor promotes good business practice. It is very difficult to find out what the regulations are that have to be abided by or how indeed regulatory change can be achieved, in part because there is more than one department involved.

It is a very burdensome process at this point. We see a single-window information system, if not a single agency system, as a better alternative. There are actually considerations to creating a data base that would be available to all departments and to users. This is something we have been talking about with Agriculture Canada for a couple of years, well before the time this review started up. We hope we can continue the progress that was being made and the liaisons that we were beginning to see between some departments.

Certainly the enforcement of memoranda of understanding between the department is important. Something that became obvious to us in terms of our previous discussions with the department is that in many cases the memoranda of understanding are not being enforced and followed through. This means that the regulations are not being used properly. In some cases they are not being enforced properly. This certainly causes problems for anybody trying to actually engage in business on an equal footing.

CFA as a whole and its members were very pleased that the Government of Canada chose to engage in a regulatory review process. The one thing that was disappointing to us was that originally it involved only three departments and not the government as a whole. We are very pleased that in recent weeks the decision has been taken that a wider regulatory review will be undertaken.

Certainly, as I mentioned earlier, many or most regulations relating to food have to do with Health and Welfare; they have to do with Consumer and Corporate Affairs; they often have to do with the Department of the Environment and occasionally with External Affairs as well. If we cannot try to get at everybody at the same time, we are only doing a piecemeal job.

There is also no doubt that there is a need for ongoing regulatory review. Doing it at broad intervals is not as good a system as having a system that can be changed when necessary. We think having the information system that will provide people with the kinds of information and with the kinds of data that they need will be a useful way of trying to ensure that this takes place. I think also the openness that Agriculture Canada advertised with this past review is very important in this respect.

[*Traduction*]

un produit importé. Ils veulent pouvoir lutter à armes égales contre ces importations. Pour ce faire, les règlements auxquels ils doivent se conformer doivent s'appliquer également aux produits importés.

Deuxièmement, il faut rationaliser tout le processus et tout le régime réglementaire, tant du point de vue de la responsabilité que de l'information. Le système actuel qui nécessite souvent la participation d'au moins deux ministères, ne reflète ni n'encourage les bonnes pratiques commerciales. Il est très difficile de connaître les règlements auxquels il faut se conformer et même de découvrir comment obtenir une modification par règlement, entre autres parce que c'est l'affaire de plus d'un ministère.

Le processus actuel est trop lourd. Il serait préférable d'avoir un centre d'information unique, voire une agence spécifique. On songe actuellement à créer une base de données qui serait à la disposition de tous les ministères et usagers. Nous en discutons avec Agriculture Canada depuis quelques années; c'était bien avant le début de cet examen de la réglementation. Nous espérons que nous pourrons poursuivre sur notre lancée et que les liens qui commencent à se tisser entre certains ministères seront maintenus.

L'application des protocoles d'entente conclus entre ministères importe, certes, car ce qui est ressorti nettement de nos discussions antérieures avec le ministère, c'est que bien souvent les protocoles d'entente ne sont pas appliqués ou alors, il n'y a pas de suivi. Cela signifie que les règlements ne sont pas utilisés à bon escient. Parfois, ils sont mal appliqués. Cela nuit certainement à quiconque veut faire des affaires sur un pied d'égalité avec les autres.

La Fédération et ses membres ont été ravis d'apprendre que le gouvernement fédéral avait décidé d'entreprendre un examen de sa réglementation. Ce qui nous a déçu, c'est qu'au départ, seulement trois ministères devaient être touchés et non pas l'ensemble du gouvernement. Nous sommes très heureux que le gouvernement ait finalement décidé il y a quelques semaines d'élargir la portée de son examen.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, la plupart des règlements concernant les denrées alimentaires relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, du ministère de la Consommation et des Corporations, du ministère de l'Environnement, et parfois même du ministère des Affaires extérieures. Si l'on n'entreprend pas un examen de tous ces règlements en même temps, on ne pourra faire mieux qu'un travail parcellaire.

De plus, l'examen de la réglementation doit indubitablement se faire régulièrement. Une réglementation modifiée au besoin est préférable à une réglementation modifiée périodiquement seulement. Si l'on instaure un système d'information qui fournira les renseignements et les données dont les gens ont besoin, cela facilitera cette révision constante. L'ouverture d'esprit dont a fait montre Agriculture Canada lors du dernier examen de la réglementation est de bon augure.

[*Text*]

The timing of a review process though is very important. For the primary agriculture sector this review did not come at the best time of the year. The review process did not really get under way in Agriculture Canada in terms of their consultations until the late spring, which meant it was seeding time. It went through the summer and into the fall and harvest time. Trying to get producer groups together to do this at that time of year is pretty difficult. As a general rule, we schedule our own meetings few and far between at that time of year. People made their very best effort, but feel that they could have probably made a better effort had they had more time, which I guess speaks also again to having an ongoing review process as opposed to a finite period of time, which is also very short.

I also note that it put a great deal of pressure on Agriculture Canada and some things sort of had to get left behind in order to accomplish this within a very short timeframe. Perhaps there is a slightly better way to go about it—without trying to be critical of what came about.

Certainly everybody who was involved in the process was pleased with that process. They were pleased to have been consulted, in many cases more than once, and many times more than once by the various teams. The teams all did work differently, depending on the personalities or the issues involved. Perhaps with a little bit more lead time there could have been a little bit more continuity in the questions that were being asked and the way they were being asked. The use of the competitiveness test varied between the groups and was more useful in some cases than in others, in part because of the use that was made of it. We believe the competitiveness test can be a useful guideline for consideration.

• 1500

Again, the use of face-to-face meetings was very important. We recognize it was a very time-consuming process, but having spent some time last week at the consumer and corporate affairs process, which was a one-day session combined with some consultations, I have to say I prefer the way I approach the issue. I think they probably received a lot better information than would have been possible otherwise. I think everybody's time and money was put to good use.

Related to that is the department's commitment to continue the consultative process and go back to the stakeholders with the recommendations and go through them with them before implementation actually takes place. I know all of our members and others I have spoken to are indeed looking forward to being consulted again on the best way to try to implement these recommendations.

With reference to the top of page 4, I realize we haven't gone back and fixed this. The minister was to appear before you on Monday and I had hoped to come and scoop up copies of his report to take back with me and distribute to my members. That hasn't taken place for a number of reasons.

While we are not presently reviewing the report, we have every intention of reviewing it in detail when it is made available. I gather that will be toward the middle to the end of the month. For that reason, we are not prepared to pass

[*Translation*]

Ce qui importe, c'est de choisir judicieusement le moment de l'examen. Pour le secteur primaire de l'agriculture, l'examen n'a pas eu lieu au moment opportun de l'année. Les consultations à Agriculture Canada ont débuté à la fin du printemps, c'est-à-dire au moment des semailles. Elles se sont poursuivies pendant tout l'été et jusqu'à l'automne, au moment des moissons. Il est extrêmement difficile de réunir les organisations de producteurs à cette époque de l'année. En règle générale, nos propres réunions sont rares à ce moment-là. Les gens ont fait un effort, mais ils pensent qu'ils auraient pu faire beaucoup mieux s'ils avaient eu plus de temps. C'est là un autre argument en faveur d'un examen permanent plutôt que ponctuel qui est toujours trop court.

Je constate par ailleurs que la pression a été grande sur Agriculture Canada de sorte que pour respecter l'échéance fixée, il a fallu laisser de côté certaines questions. Je ne veux pas critiquer les fruits de l'exercice, mais il doit bien y avoir une meilleure façon de faire.

Tous ceux qui ont participé au processus en ont été satisfaits. Ils sont bien contents d'avoir été consultés, parfois même à plusieurs reprises, et par les diverses équipes. Chaque équipe avait sa propre méthode de travail selon les personnes et les sujets en cause. Si l'on avait eu un peu plus de temps, il y aurait eu un meilleur suivi des questions posées et de leur formulation. Le critère de la compétitivité n'a pas été appliqué de la même façon par tous les groupes et n'a pas toujours eu la même utilité, en partie à cause de l'usage qu'on a en fait. Nous croyons que ce critère pourrait servir de guide utile.

La formule du face à face pour les réunions a été très importante. C'est vrai que cela prend beaucoup de temps, mais comme j'ai consacré la semaine dernière au processus d'examen du ministère de la Consommation et des Corporations, une séance d'une journée et des consultations, j'avoue préférer ma façon d'aborder la question. Je pense que les fonctionnaires ont été bien mieux informés que si l'on avait procédé autrement. Je pense que chacun en a eu pour son argent.

Le ministère s'est en outre engagé à poursuivre le processus de consultation, à présenter les recommandations aux principaux intéressés et à les étudier avec eux avant leur mise en oeuvre. Je sais que tous les membres de la Fédération auxquels j'ai parlé et d'autres aussi attendent avec impatience la prochaine série de consultations sur le meilleur moyen de mettre en oeuvre les recommandations.

Quant à ce qui apparaît à la page 4, je me rends compte que ce n'est pas encore réglé. Le ministre devait comparaître devant le comité lundi et j'avais espéré obtenir quelques copies de son document pour mes membres et moi-même. Les choses se sont passées différemment.

Nous ne sommes pas encore en train d'examiner son rapport, mais nous avons bien l'intention de le faire quand il sera disponible. Je présume qu'il le sera d'ici à la fin du mois. C'est pourquoi nous préférons ne pas porter de jugement

[*Texte*]

judgment on the process at this time. Obviously one's opinion as to the success or failure of a process depends a lot on how successful one was in having one's opinion included in the recommendations. We can get back to you on that later on.

Finally, it's paramount that the necessay review of regulations and the regulatory process be carried out in an open and transparent fashion. We believe the model Agriculture Canada used has worked reasonably well. There is always room for improvement. I think there is nobody in the process at Agriculture Canada who would say there was not room for improvement. There may be a slightly different way of approaching things, perhaps a different timeframe and some room for improvement. We would be more than happy to work with them as we have in the past to try to accomplish this.

I would like to thank you for the opportunity to speak to you. I am willing to answer any questions you may have.

The Chairman: I find it interesting that most witnesses who have come from the agricultural side of the review have commented about the favourable approach Agriculture Canada is taking in reviewing its regulations.

Our interest lies not so much with individual regulations but with the whole process of creation and development of regulations and their impact in Canada. Hopefully our recommendations will have an impact on all those departments that are going to review.

We have heard a lot about enforcement being a problem. We have also heard about the problem of federal versus provincial regulation. It seems to me in agriculture there are two very clear jurisdictions. Do you see some method whereby you could establish a regulatory environment that would stop the conflicts between provincial and federal agencies?

Ms Rutherford: There is always a possibility of creating that kind of environment. I think there is a greater awareness of the role regulations play in running a business and an economy than there has been in the past. It is not a new issue. I have members who have been beating the doors down at Agriculture Canada and Health and Welfare for years in relation to some of these issues. I think it is just that the time has come.

Certainly on a number of issues there is a possibility of ending conflicts between federal and provincial agencies. I think with all the discussions that have taken place about collaborating on various other issues in terms of the economy, the provinces are perhaps more willing to look at certain issues now.

• 1505

Unfortunately, in the food area it's often not just federal and provincial, you can get right down to municipal guidelines and by-laws that are enforced as well. That's where it gets really difficult—how you make the whole system work together. It's very cumbersome and a great effort needs to be made to streamline it.

[*Traduction*]

pour l'instant. Évidemment, on juge du succès ou de l'échec d'un processus selon la quantité de nos opinions qui se retrouvent dans les recommandations. Nous vous en reparlerons plus tard.

Finalement, il importe au premier chef que l'examen nécessaire de la réglementation et des processus réglementaires doit être ouvert et transparent. Selon nous, le modèle d'Agriculture Canada a été raisonnablement efficace. On pourrait toujours l'améliorer, personne à Agriculture Canada ne le niera. On peut toujours trouver une façon un peu différente d'aborder les questions ou proposer un échéancier différent. Pour ce faire, nous serions vraiment ravis de collaborer avec le ministère comme nous l'avons déjà fait.

Je tiens à vous remercier de m'avoir invité à vous adresser la parole. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: C'est intéressant de constater que la plupart des témoins qui font partie du monde agricole ont commenté favorablement la méthode qu'a choisie Agriculture Canada pour examiner ses règlements.

Nous ne nous intéressons pas tant aux règlements mêmes qu'à leur mode de conception et de rédaction ainsi qu'à leur incidence au Canada. Nous espérons que nos recommandations influenceront tous les ministères qui se pencheront sur les règlements.

Beaucoup nous ont dit que l'application des règlements était un problème. On nous a aussi mentionné les difficultés que créait la réglementation fédérale par rapport à la réglementation provinciale. D'après moi, il y a deux domaines de compétences bien nettes en Agriculture. Connaissez-vous un moyen de créer un bien règlementaire tel qu'il n'y aurait plus de conflits entre les organismes provinciaux et les organismes fédéraux?

Mme Rutherford: Un tel cadre est toujours possible. Je crois qu'on est maintenant plus sensibilisé au rôle que jouent les règlements dans l'administration des entreprises et dans l'économie. Cette question ne date pas d'hier. Certains de nos membres tentent depuis des années d'aborder ces questions avec Agriculture Canada et Santé et Bien-être. Je pense qu'on n'avait plus le choix.

Il serait possible, dans certains secteurs, de régler une fois pour toutes les conflits entre les organismes fédéraux et les organismes provinciaux. Étant donné toutes les discussions qu'on a eues sur la collaboration dans d'autres secteurs de l'économie, les gouvernements provinciaux sont probablement mieux disposés maintenant.

Malheureusement, dans le secteur de l'alimentation, il y a souvent en plus des règlements fédéraux et provinciaux, des directives et règlements municipaux. Là, les choses se corsent vraiment puisqu'il faut concilier toute cette réglementation. Ce ne sera pas facile, mais il faut s'efforcer de tout rationaliser.

[*Text*]

One of the first things the federal government can do is to get its own house in order. If the memorandum of understanding can be enforced and the departments can agree to work together or share data bases, agree to collect information for each other... When it is a matter of including one more box on a form, it shouldn't involve the kinds of negotiations that have taken place in the past.

The Chairman: We have searched out or tried to search out alternatives to government regulation. One of the things we've talked about is self-regulation by industry. Can you see areas of the agricultural industry, whether it be the beef farmers, the grain growers or the egg producers, where you could literally get the government out of it because they could regulate themselves?

Ms Rutherford: Not entirely. A lot of the health and safety regulations... You don't want the government—

The Chairman: Perhaps I should clarify. Not health and safety, but when we are talking about the quality of the product or the brand, or the size of the egg or the colour of the grain—surely you don't need government involved in some of those areas.

Ms Rutherford: I think there are certain areas where there does not need to be the level of government involvement that there is now. One of the things the horticultural industry has been looking at is a sort of handbook, as opposed to regulation. Regulation is very difficult to change. It takes a long time even if the process is fairly speedy, so having some sort of a handbook or guideline for action is probably a better way to go about it. If the industry can come to an agreement within itself, that would indeed be a better way of approaching certain areas.

There are other areas where for trade reasons I think you really don't want to do that. You do not necessarily want to have coercion, but you want a process by which one can try to ensure some basis of quality and to make a system run.

I think improvement can be made across the spectrum in all ways. There are certain areas where, in terms of quality, some of that has been done away with already in some commodities, and for other commodities I think that is likely to come from this review.

One of the things we haven't addressed at this point is what replaces that, which is where you come back to the reregulation issue, I suppose. If you are going to remove quality standards from the regulations, what do you replace them with? We need to know what we are going to replace them with, because consumer confidence is incredibly important to all sectors of the industry, from the primary right through to the grocery distributors.

The Chairman: As a national organization, I presume that you must meet somewhere with other national organizations. I presume there is a parallel body to the Canadian Federation of Agriculture in the United States,

[*Translation*]

La première chose à faire pour le gouvernement fédéral, c'est de mettre de l'ordre dans ses propres affaires. Si le protocole d'entente est appliqué et que les ministères acceptent de travailler de concert et de mettre en commun leurs bases de données, de recueillir les informations pour les autres... S'il suffit seulement d'ajouter une case de plus sur un formulaire, on ne devrait pas être obligé de faire toutes les négociations qu'on a eues par le passé.

Le président: Nous avons tenté de trouver des solutions de rechange à la réglementation gouvernementale. Nous avons entre autres mentionné l'autoréglementation de l'industrie. Croyez-vous que dans le milieu agricole, qu'il s'agisse des éleveurs de bétail ou des céréaliculteurs et des aviculteurs, pourrait carrément s'autoréglementer sans l'intervention du gouvernement?

Mme Rutherford: Pas complètement. Il y a beaucoup de règlements concernant la santé et la sécurité... On ne voudrait pas que le gouvernement...

Le président: Je me dois de préciser que je ne pensais pas à l'aspect santé et sécurité, mais plutôt à la qualité d'un produit, à la grosseur d'un oeuf ou à la couleur du grain. Les producteurs n'ont certainement pas besoin d'une intervention gouvernementale à ce chapitre.

Mme Rutherford: Effectivement, dans certains domaines, le gouvernement pourrait être moins présent qu'il ne l'est à l'heure actuelle. L'industrie horticole, par exemple, préférerait une sorte de guide à la réglementation. Les règlements sont très difficiles à modifier. C'est long, même si les choses se font relativement vite. S'il y avait un manuel ou un guide, les choses se passeraient sans doute mieux. Si les diverses entreprises d'un secteur arrivent à s'entendre entre elles, ce serait certes une formule préférable.

Dans d'autres domaines toutefois, pour des raisons commerciales, je crois qu'une telle solution serait impossible. Nous ne tenons pas à la coercition, mais il faudrait une formule qui assurerait un minimum de qualité et un système efficace.

Je crois qu'il y a toutes sortes d'améliorations que l'on pourrait apporter dans les divers secteurs. Pour certaines denrées, on a déjà abandonné certains règlements concernant la qualité. Pour d'autres, ce sera sans doute le cas une fois l'examen en cours terminé.

Ce dont nous n'avons pas encore discuté, c'est de ce qui se passe par après, ce qui nous ramène à la question de la re-réglementation, je présume. Si toutes les normes de qualité sont retirées des règlements, par quoi va-t-on les remplacer? Il faut le savoir à l'avance parce que la confiance des consommateurs est terriblement importante pour tous les secteurs de notre industrie, depuis les producteurs jusqu'aux distributeurs.

Le président: Comme vous êtes un organisme national, je suppose que vous devez rencontrer les autres organismes comparables. Il doit bien y avoir aux États-Unis l'équivalent de la Fédération canadienne de l'agriculture. Lors de vos

[*Texte*]

whatever they might call themselves. In those international meetings, do you find that the membership complaints about government regulation and interference are echoed in those other jurisdictions? Or do they say that you have a real problem, that they don't have any of that down there?

Ms Rutherford: I don't think the problems are any worse here. I don't think they are any worse than they are anywhere else. I think our system, to a large extent, works as well or better than other systems.

One of the things we tend to forget when comparing ourselves with other countries is the different make-up of our system. Whereas in Canada we have ten provinces with certain jurisdictions, in other countries there are different bases on which the jurisdiction is laid out. Certain sets of regulations that are national here are provincial or state regulations, for instance, in the U.S., and vice versa. It is very difficult to make a blanket statement.

• 1510

That is an area that we are just getting into it and its going to be very interesting indeed. There is an international meeting that the OECD is holding in Paris at the end of the month, which Canada will take part in to deal with the environment and trade. Environmental regulations are going to be the major major issue I think for agriculture, as well as for industry, in the next little while. That is an area we have not entered into yet.

Mr. Laporte: In your brief you mention you are looking at not so much deregulation but reregulation. Can you expand on that and what areas are you talking about?

Ms Rutherford: I think it runs the gamut. At the outset, when the announcement was made in February at the time of the budget, there was some concern that what was being looked at was potentially a wholesale deregulation of the process. Certainly for all of our members and for most of the industry people I know, including Mr. Apedaile... As I said, regulations form the rules of the game and simply doing them in a blanket way in an overall fashion would not be good for anyone. Even if one is going to deregulate, there has to be careful consideration given to what kind of timeframe it is going to be undertaken within, looking essentially at reregulating the industry.

If you are going to do away with one set of regulations you probably are going to pick up some bits and pieces that need to be picked up somewhere else. There is one regulation that kept being brought back as an example to the regulatory review panel at Agriculture Canada, hay and straw movement regulations. They are ancient in the scheme of things and were originally intended to control interprovincial movement, the quality and some insect problems.

They are now used for some other purposes but that is not what they are there for. The other purpose needs a process to help manage it, to give some authority to government to actually do inspections that indeed help our trade in some cases. We certainly do not need all the bits and pieces that are in this one regulation, which essentially has to do with interprovincial movement of hay and straw. I think there are a lot of areas that definitely need to be cleaned up, but they perhaps need something else to take their place.

[*Traduction*]

réunions internationales, est-ce que les membres de ces autres organismes se plaignent autant que les vôtres de la réglementation et de l'intervention du gouvernement? Les autres ont-ils l'impression que c'est vraiment un problème au Canada mais pas chez eux?

Mme Rutherford: Je n'ai pas l'impression que les problèmes soient pires ici. C'est la même chose partout ailleurs. Dans une large mesure, notre système est au moins aussi bon sinon meilleur que les autres.

Quand on se compare aux autres pays, on a tendance à oublier que le régime ici est différent. Au Canada, il y a 10 provinces ayant certaines compétences alors que dans d'autres pays, les pouvoirs sont répartis différemment. Certains règlements qui sont fédéraux au Canada sont étatiques aux États-Unis et vice versa. C'est très difficile de porter un jugement global.

C'est une question que nous abordons à peine et cela promet d'être intéressant. L'OCDE va tenir une réunion internationale à Paris, à la fin du mois, et le Canada doit y participer pour y traiter d'environnement et de commerce. La réglementation environnementale sera vraiment un sujet brûlant pour l'agriculture de même que pour l'industrie au cours des prochaines années. Nous n'en n'avons pas encore discuté.

M. Laporte: Dans votre mémoire, vous dites envisager la reréglementation plutôt que la déréglementation. Pourriez-vous apporter des précisions et nous dire à quel sujet vous pensez?

Mme Rutherford: Je pense que cela s'applique à tous les sujets. Au départ, en février, quand on a annoncé lors de la présentation du budget qu'il y aurait cet examen, on a craint qu'une déréglementation massive ne soit envisagée. Du moins tous nos membres et tous les industriels que je connais, y compris M. Apedaile... Je le répète, la réglementation énonce les règles du jeu et ce ne serait à l'avantage de personne que de s'en débarrasser purement et simplement. D'ailleurs, avant d'envisager la déréglementation, il faut réfléchir attentivement à l'échéancier, essentiellement afin que l'industrie se réglemente à nouveau.

Quand on se débarrasse d'une série de règlements, on va chercher ailleurs des petits bouts qui nous intéressent. L'exemple qui revenait fréquemment au comité d'examen d'Agriculture Canada, c'est le règlement sur le transport du foin et de la paille. C'est une antiquité par rapport au reste et son but à l'origine était de contrôler le transport interprovincial, la qualité des produits et certains problèmes d'insectes.

Ce règlement sert maintenant à des fins toutes autres que celles prévues au départ. Il faut aussi trouver le moyen de bien appliquer le règlement, et de donner au gouvernement le pouvoir de faire de vraies inspections qui favoriseraient parfois notre commerce. Nous n'avons pas besoin de tous les petits articles qui se retrouvent dans ce règlement traitant essentiellement du transport interprovincial du foin et de la paille. D'ailleurs, il y a bien d'autres règlements qu'il faudrait nettoyer ou remplacer par quelque chose d'autre.

[*Text*]

Mr. Laporte: Some individuals from the cattle industry, for example, take the view that there should be virtually no regulations. As someone said, maybe there should be a regulation in place to ensure that regulation.

The CFA represents a number of groups and commodities in Canada. Amongst the member organizations in CFA, do you find a wide gamut as far as views on regulations are concerned, areas where regulations should be changed? Is it a difficult position for CFA?

Ms Rutherford: No, I do not think its a difficult position. I think overall the view is the same, and I think even the cattlemen would not say they didn't want health and safety regulations. They couldn't function very well without them, and I think that goes for just about all commodities. Certainly there is a need for that kind of standard, at least from a CFA point of view, and all our members buy into that particular point of view.

• 1515

The commodities vary. Their orientation varies, depending on whether they are primarily exported or whether they are commodities we have large imports of into the country. Grain and horticulture are examples where their approach to exactly how the system would work and the specifics of it would be different. But essentially it is knowing that they need to maintain consumer confidence and that what they need are regulations that ensure that their systems can work as efficaciously as possible.

In terms of horticulture there should not be any significant delays. You cannot keep a tomato or a head of lettuce sitting somewhere in a truck in the heat while somebody goes back to check on something. There is that kind of thing; whereas in grain you do not have the same kind of waiting problem.

So there are going to be differences from commodity to commodity. But I think essentially everybody wants to maintain consumer confidence. And at the same time, everbody wants a system that is going to work as well as it possibly can; and that is going to differ considerably from commodity to commodity. There is no way you can have a regulation that covers food, or primary agriculture. I think that would be a bit too simplistic. It does not deal with the reality of the situation.

Mr. Laporte: You mentioned earlier that generally you think the regulatory system in this country is working fairly well and it is keeping agriculture fairly competitive vis-à-vis other nations. Are there some areas where regulations are working very well that you can cite? And are there areas in agriculture where you could say we need some changes with respect to our competitiveness and any other factors? Can you highlight that, or is that a difficult question for you?

Ms Rutherford: Trying to identify anything specifically is a bit difficult.

Our health and safety standards are very high, and generally everybody is very happy with those. It is the others, for the most part, that cause people trouble. These are the more market-related regulations. That is not to say that there

[*Translation*]

M. Laporte: D'après certains éleveurs de bestiaux, il ne devrait y avoir aucun règlement à toutes fins utiles. Comme l'a dit quelqu'un, il faudrait un règlement pour assurer l'application d'un autre règlement.

La fédération représente un bon nombre d'organisations et de producteurs du Canada. Est-ce que parmi les membres de la fédération on retrouve toute la gamme des opinions au sujet de la réglementation en général et des règlements à modifier? La situation est-elle difficile pour la fédération?

Mme Rutherford: Non, je ne le crois pas. Je crois que dans l'ensemble, il y a unanimité. Je pense que même les éleveurs de bestiaux vous diraient qu'ils tiennent aux règlements concernant la santé publique. S'il n'y en avait pas, il leur serait difficile de fonctionner et c'est la même chose pour toutes les denrées. D'après la fédération, de telles normes sont indispensables et tous nos membres sont d'accord là-dessus.

Les opinions varient selon les denrées, selon qu'une denrée est surtout exportée ou surtout importée. Les secteurs des grains et de l'horticulture par exemple voient différemment le fonctionnement du système et ses composantes. Mais tous deux savent qu'il leur faut préserver la confiance des consommateurs et que, pour ce faire, il doit y avoir des règlements pour assurer le fonctionnement le plus efficace possible de leurs systèmes respectifs.

Pour l'horticulture, il ne doit y avoir aucun délai important. On ne peut pas se permettre de laisser des tomates ou des laitues à la chaleur, dans un camion, pendant que quelqu'un s'en va faire une vérification quelconque. Voilà le genre de détail dont il faut tenir compte. Les grains ne posent pas ce genre de problème.

Il y a donc des variations d'une denrée à l'autre. Mais dans l'ensemble, tous les groupes veulent préserver la confiance des consommateurs et avoir un système qui soit le plus efficace possible et qui varie énormément d'une denrée à l'autre. Il est impossible de prendre un règlement unique pour l'alimentation ou l'agriculture primaire. Ce serait trop simple et irréaliste.

M. Laporte: Vous avez dit tout à l'heure que la réglementation en général au Canada était relativement efficace et qu'elle maintenait la compétitivité de l'agriculture par rapport aux autres pays. Pouvez-vous nous en donner des exemples? Pouvez-vous aussi nous indiquer des changements qu'il faudrait apporter pour améliorer notre compétitivité ou certains autres facteurs? Est-ce qu'il vous est possible de nous donner des exemples?

Mme Rutherford: C'est toujours un peu difficile de donner des exemples bien précis.

Nos normes de santé publique sont très élevées et personne ne s'en plaint. Ce sont généralement les autres règlements qui ennuient les gens, les règlements qui se rapportent plutôt au marché. Cela ne signifie pas que les

[*Texte*]

are not some changes that could be made to the health and safety regulations. Some of the regulations that have to do with inspections in slaughter plants and that kind of thing can certainly be altered so they are both less costly to enforce and also more enforceable. But I think in terms of overhauling it would be more in the area of the market-oriented, market-related regulations that people have more difficulty with than the health and safety regulations.

Mrs. Marleau: When there is a regulation that you think needs changing, how quickly can you be heard? How quickly can you get this regulation changed? Is it a very difficult process, or is there some way you see that we could make it more effective and respond more quickly?

Ms Rutherford: It is a very difficult process, mostly because of the timing. The time lag on average is quite significant. It can take a couple of years.

Mrs. Marleau: How would you go about having a regulation changed?

Ms Rutherford: I think that is one of the problems. There is nothing set out that says "you do this and you do this and you do this". But first you have to identify the department. Then you have to find the person involved and hope that person has been there for longer than two weeks. Then you have to try to figure out what other bodies you need to touch base with, either in that department or in another department, that have something to say about that regulation before you can try to put the package together. Once you have everybody in the departments convinced, it has still has to go through the process at PCO; it still has to have approval. It can be a really very time-consuming process.

Some people are luckier than others. Sometimes, depending on the political will, things can move reasonably quickly. But sometimes they do not. I know in the horticulture industry they have been working on changing some regulations for ten years and they have not gotten around to a lot of them yet. But we are making progress.

• 1520

One of the things that would really help would be a streamlined information system, some way of identifying easily what the parameters, what all the bits and pieces were that had to be dealt with so that you knew up front, you could come with a package up front and say look, this is what I need, this is how I think it should be gone about, and have some sense that you were touching all the bases and not to find out six months down the road that you had missed one, not because you didn't do your homework but because it wasn't immediately apparent.

When we started some meetings with Agriculture Canada people two or three years ago, I guess, on import controls, we had people in a room from Agriculture Canada, External Affairs, Health and Welfare, who had never met each other. They all dealt with the same regulations and they had never met each other; they didn't know who they were. They didn't have any really good understanding of the connections that existed between those departments on those regulations. That

[*Traduction*]

règlements concernant la santé et la sécurité ne nécessitent aucune modification. Les règlements régissant l'inspection dans les abattoirs, par exemple, pourraient certainement être modifiés de façon à simplifier leur application et à la rendre moins chère. Je pense toutefois qu'en général, ce serait plutôt les règlements visant le marché et le commerce dont les gens ont à se plaindre.

Mme Marleau: Quand vous estimez qu'un règlement a besoin d'être modifié, combien de temps faut-il avant que cela se réalise? Est-ce que la modification est apportée rapidement? Est-ce que c'est un processus très compliqué? Comment d'après vous pourrait-on rendre le processus plus efficace et plus rapide?

Mme Rutherford: Le processus est très compliqué, surtout à cause des délais. En moyenne, cela peut prendre jusqu'à deux ans. C'est trop long.

Mme Marleau: Comment procédez-vous quand vous voulez faire modifier un règlement?

Mme Rutherford: C'est précisément là le problème. On ne dit nulle part comment procéder exactement. Il faut commencer par découvrir quel est le ministère responsable. Ensuite, il faut trouver la personne en charge, en espérant que celle-ci est en poste depuis plus de deux semaines. Ensuite, il faut tenter de déterminer à qui d'autre il faut en parler, soit au même ministère, soit dans un autre ministère parce que ces gens-là peuvent avoir leur mot à dire avant que l'on puisse faire quoi que ce soit. Après avoir réussi à convaincre tous les fonctionnaires de la nécessité du changement, il faut suivre le processus prévu par le Bureau du conseil privé, dont il faut d'abord obtenir l'approbation. Cela peut être vraiment très long.

Certains ont plus de chance que d'autres. Parfois, si la volonté politique y est, les choses se passent assez vite. D'autres fois, c'est plus long. Je sais que l'industrie horticole travaille depuis dix ans à la modification de certains règlements et elle n'en a pas encore terminé. Mais les choses avancent tout de même.

Ce qui serait vraiment utile, ce serait un système d'information rationalisé, qui permettrait d'identifier facilement les paramètres, tous les éléments dont il y a lieu de tenir compte, afin qu'on sache d'emblée à quoi s'en tenir, que l'on puisse tout de suite préparer quelque chose et dire, voilà ce qu'il me faut, voilà comment il faudrait procéder, en ayant le sentiment qu'on a tout pris en considération; il ne faut pas que six mois plus tard on s'aperçoive qu'on a négligé quelque chose, non pas parce qu'on ne s'est pas bien informé, mais parce que ce n'était pas évident.

Quand nous avons entamé nos pourparlers avec les représentants d'Agriculture Canada, il y a deux ou trois ans, je crois, à propos des contrôles sur les importations, il y avait dans la même pièce des représentants d'Agriculture Canada, des Affaires extérieures, de Santé et Bien-être Canada, qui ne s'étaient jamais rencontrés. Ils travaillaient tous avec les mêmes règlements et ne s'étaient jamais rencontrés; ils ne se connaissaient pas. Ils n'appréhendaient pas vraiment le lien

[*Text*]

wasn't their fault necessarily; it was simply a matter of the system not being designed in such a way and run in such a way that it permitted easy access even of the bureaucrats to one another.

I think that certainly the departments are now a lot more aware of that particular problem and are making some real progress. So there's hope, but that's the kind of thing that people are faced with that really makes people so frustrated. I think one of the things that has really brought the whole issue of regulation to the fore is the rate of change in terms of technology and the need to keep up. The turnover is a lot faster now than it has been in the past in trying to ensure that you are keeping up to date, that you are on a level playing field with your counterparts in other countries, your competitors, and it makes it even more important that you have a good basis and a good system to manage the basis from.

Mrs. Marleau: How about if they are bringing in a new regulation, do you find that you are consulted enough, do you find that you are listened to? Others who came before us said yes, we get a lot of consultations but they do what they want anyway. They didn't necessarily mean this level of government; they said whatever level of government. They will come and ask us but then they'll say too bad, and bring it in anyway. Do your members find the same kind of thing?

Ms Rutherford: I think from an overall agricultural point of view, a primary agriculture point of view, our record is probably a bit better than perhaps in some other industries on specific commodities. I think there is a sense that the people whom the primary industry work with in Agriculture Canada are for the most part receptive. Again, that's not to say the system is perfect. One of the things that is really important to all of our members, and again to all of those others that I know who have been consulted on the regulatory review, is that they are consulted again about the recommendations. They want to know where their input went, and to create a very transparent system is very important.

One of the debates I know of has to do with the public review process, the publication in the *Canada Gazette* and the process by which the public can react. That has something to do with the timeframe. There are pros and cons to maintaining that review process, but I guess overall we would favour its maintenance because we want the opportunity to have input on regulations that are perhaps not directly related to us but tangentially. For instance, regulations on advertising can have a pretty significant impact on a primary product, but from the point of view of the people at Consumer and Corporate Affairs we probably wouldn't be right up there on their list of people to talk to. So we want the opportunity to have input where necessary. On the other hand, we also appreciate the opportunity within the regulatory process to wave that period when it's deemed necessary.

Mrs. Marleau: Thank you.

The Chairman: I'd like to ask one additional question. It comes to a degree from the enforcement side.

[*Translation*]

qui existe entre ces ministères, par le biais de ces règlements. Ils ne sont pas nécessairement à blâmer; c'est simplement que le système, de par sa conception et son fonctionnement, ne facilite pas le contact, même entre fonctionnaires.

Les ministères sont maintenant beaucoup plus conscients de ce problème et ils font de grands progrès. Il y a donc de l'espoir, mais c'est là le genre de problèmes que les gens rencontrent et qui les frustrent terriblement. Ce qui a vraiment fait ressortir tout ce problème de la réglementation, c'est la rapidité du progrès technologique, et la nécessité de se tenir à la page. Le changement est beaucoup plus rapide maintenant que par le passé, et il faut s'assurer de rester à jour, de ne pas perdre du terrain par rapport à nos homologues étrangers, nos concurrents; c'est pourquoi il est encore plus important d'avoir une bonne base et un bon système pour la gérer.

Mme Marleau: Et quand un nouveau règlement est adopté, estimez-vous être suffisamment consultés, avez-vous l'impression qu'on vous écoute? D'autres témoins nous ont dit oui, nous sommes beaucoup consultés, mais à la fin les fonctionnaires font comme ils l'entendent. Ils ne parlaient pas nécessairement de ce palier-ci de gouvernement; ils ont dit que cela valait pour tous les niveaux de gouvernement. On organise des consultations, et ensuite on dit tant pis, et on va de l'avant. Vos membres constatent-ils la même chose?

Mme Rutherford: Du point de vue de l'agriculture en général, du point de vue du secteur agricole primaire, nous avons une expérience peut-être un peu plus positive que celle d'autres secteurs. On a l'impression que les responsables du secteur primaire à Agriculture Canada sont pour la plupart compréhensifs. Là encore, cela ne veut pas dire que le système soit parfait. Ce qui compte vraiment pour tous nos membres, et aussi pour tous ceux qui ont été consultés à propos de cet examen de la réglementation, c'est qu'on les consulte à nouveau au moment des recommandations. Ils veulent savoir si on a tenu compte de leur avis et il est très important que le système soit tout à fait transparent.

Je sais qu'il y a tout un débat à propos du processus d'examen public, de la publication dans *La Gazette du Canada* du mécanisme pour permettre au public de s'exprimer. C'est une question de délai. Il y a des avantages et des inconvénients à garder le processus d'examen, mais à tout prendre, nous préférons qu'il soit maintenu car nous voulons avoir la possibilité de donner notre avis sur des règlements qui ne nous concernent peut-être que de manière indirecte. Par exemple, la réglementation concernant la publicité peut avoir une incidence considérable sur un produit primaire, mais du point de vue de Consommation et Corporations, nous ne figurerions probablement pas en tête de liste des groupes à consulter. Nous voulons donc avoir la possibilité d'exprimer notre point de vue là où c'est nécessaire. Par ailleurs, nous apprécions également la possibilité qu'offre le processus de réglementation d'éliminer cette période de débat si on le juge nécessaire.

Mme Marleau: Je vous remercie.

Le président: J'ai encore une question, concernant principalement les mesures d'application.

[*Texte*]

• 1525

Throughout we have heard that Agriculture Canada has an awful lot of inspectors throughout the process. Those inspectors are there, I guess at the expense of the taxpayer, to confirm that certain regulations are being met. Most industries in Canada don't have inspectors in every plant. They have periodic checks. The railroads we heard from before have to meet safety standards. They don't have a government inspector riding on every train to make sure they are doing it right.

If the Government of Canada started charging all of the agricultural industry for all of these inspectors they have out there, could the industry, for example in slaughterhouses, train their employees—which would improve the skill level of the employee, obviously—to do a lot of these inspections so they simply met the requirements of the regulation and certified that they met those requirements, rather than having a government inspector at every door to make sure that anything that moves in agriculture has in fact been inspected?

Ms Rutherford: I guess the first thing to say is that for the most part nobody asks for all those inspectors to be there.

The Chairman: But I've heard about all of them being there.

Ms Rutherford: Oh, there are lots of them, and for the most I think the generally held view is that there is not a need for all the bodies that are out there.

The Chairman: But there is no incentive at the moment to chase them away, because you are not paying for them on a direct fee basis.

Ms Rutherford: Oh, there is some pretty strong interest, I think, in doing that. You have to realize, though, that again it is one of these fields where you are running into competing interests within the Department of Agriculture, and also within Health and Welfare Canada. It is not quite as easy as saying we don't want these inspectors any more, take them back, thank you.

There are proposals under way. I believe even in the beef industry the inspection service is now different. I think there is fee for service. I certainly don't think anybody really objects to fee for service in terms of inspection, especially in view of a streamlined and more efficient inspection service, and I certainly don't think there is any problem with trying to train people to be better at their jobs. You have the inspectors there to ensure that the job is done right, and I think there is a push to try to ensure that people do a better job and that they have the better training. There is still going to need to be some level of inspection, and I don't think anybody objects to that.

I also don't know that there is a big problem with fee for service. The concern about fee for service is that we are really getting the service, that we are actually getting what we pay for, and that there is some accountability for those fees.

One of the concerns we have, not only in terms of inspections but also in terms of some other issues within Agriculture Canada—and I imagine it is fairly general throughout the government—is that the money tends to go

[*Traduction*]

On nous a dit à maintes reprises qu'Agriculture Canada a énormément d'inspecteurs, à toutes les étapes du processus. Ces inspecteurs sont payés, par le contribuable j'imagine, pour confirmer que certains règlements sont respectés. La plupart des industries, au Canada, n'ont pas des inspecteurs sur place, dans chaque usine. On fait des inspections périodiques. Les chemins de fer, dont nous avons déjà entendu les représentants, doivent respecter certaines normes de sécurité. Il n'y a pourtant pas d'inspecteurs du gouvernement sur chaque train pour s'assurer que toutes les normes sont bien respectées.

Si le gouvernement du Canada décidait de faire supporter par l'industrie agricole le coût de tous ces inspecteurs, l'industrie serait-elle en mesure, par exemple dans les abattoirs, de former des employés—ce qui aurait évidemment pour effet d'améliorer leur compétence—afin qu'ils puissent faire eux-mêmes une bonne partie de ces inspections, s'assurer simplement que les règlements sont respectés, et le certifier, au lieu d'avoir un inspecteur du gouvernement à chaque porte pour s'assurer que tout produit agricole a effectivement été inspecté?

Mme Rutherford: Il faut dire tout d'abord que personne n'a demandé à avoir tous ces inspecteurs.

Le président: Mais on m'a dit qu'ils sont très nombreux.

Mme Rutherford: Ah oui, ils sont nombreux, mais de l'avis général, il n'est pas nécessaire d'avoir autant d'inspecteurs sur place.

Le président: Mais pour le moment rien ne vous incite à les chasser puisque ce n'est pas vous qui les rémunérez.

Mme Rutherford: Oui, je crois qu'on serait très intéressé à le faire. Il faut toutefois bien comprendre qu'il s'agit là de l'un de ces domaines où Agriculture Canada et Santé et Bien-être Canada ont des intérêts concurrents. Il ne suffit pas de dire nous ne voulons plus de ces inspecteurs, rappelez-les et merci beaucoup.

Des propositions ont été présentées. Il me semble que même pour les viandes bovines le service d'inspection a changé. Il me semble qu'il y a un système de rémunération des services. Je crois que personne n'a d'objection à ce que les services d'inspection soient rémunérés, surtout s'ils sont rationalisés et plus efficaces, et il est certain que former des gens pour qu'ils fassent mieux leur travail ne soulèverait pas d'objection. Il y a des inspecteurs sur place pour s'assurer que le tout se fait dans l'ordre, et on fait un effort pour que les gens fassent mieux leur travail et soient mieux formés. Mais un certain niveau d'inspection restera nécessaire, et je crois que personne ne s'y oppose.

La rémunération des services ne pose pas non plus de gros problèmes. La seule préoccupation de ce point de vue là, c'est qu'on reçoive véritablement le service que l'on paye, et qu'il y ait une certaine responsabilisation pour ces rémunérations.

Une de nos préoccupations, non seulement en ce qui concerne les inspections, mais aussi pour d'autres questions à Agriculture Canada—et j'imagine que c'est assez général, dans tout le gouvernement—c'est que l'argent est versé dans

[*Text*]

back into general revenues and cannot be separated back out; so you can't see how much you are actually paying and whether it is paying for the system overall, how much of a deficit there may be, how much profit there may be in fee for service.

I think there is a real desire that if there is going to be fee for service, the industry clearly understands what the cost is and sees where that money is going. Besides that, I don't think there is a real problem.

The Chairman: I want to thank you for appearing this afternoon and presenting your views. They have certainly been interesting and we appreciate your time. Thank you.

Ms Rutherford: Thank you very much.

The Chairman: I would now like to call forward representatives from Inco Limited. Gentlemen, welcome to the finance committee and our review of regulations and their impact on competitiveness. You have been here, I noticed, for a while, so hopefully you have seen the process. We would of course like you to introduce yourselves, to give us your comments—which we hope you can keep to within about 15 minutes—and then we will turn to some questions to see if we can further elaborate on some of the points you have raised. Welcome to the committee.

Mr. Thomas C. Burnett (Director of Government Affairs, Inco Limited): Thank you, Mr. Chairman. I have to begin with a short apology. Mr. Ferguson, our vice-president of environmental affairs, was unable to attend. I have brought with me Mr. Rick Hilton, who is the manager in charge of occupational and environmental health and safety. Together we'll attempt to answer your questions.

• 1530

Prior to this, I circulated a very brief snapshot portrait of Inco. I'm sure most of you are quite familiar with Inco. I notice that some of you were at our caucus briefing that our chairman recently had.

Inco is a truly multinational company, with operations active in 20 countries around the world and more than 50 major mineral exploration projects underway in a typical year.

Nous sommes le plus grand producteur de nickel en Occident. Nous fournissons un tiers de la demande mondiale de nickel. Cuba, la Chine et la Russie sont exlus de notre marché, puisque ces trois pays sont aussi d'importants producteurs de nickel.

As well, we are actively buildling a gold mining company with operations in four countries. Further, our manufacturing operations cover an additional dozen or so countries. Thus, we're quite familiar regulations in a number of countries.

We realize that the scope of this committee includes the whole range of government regulations. Yesterday the Mining Association of Canada presented a brief that discussed transportation regulations as well as environmental regulations. Today we wish to focus on environmental regulations related to our industry.

[*Translation*]

les caisses du Trésor et se mélange aux autres revenus; on ne peut donc pas savoir combien on paye exactement, et si le système est autofinancé, quel déficit il pourrait y avoir, ou si le système de la rémunération des services produit en fait des bénéfices.

Si on adopte la politique de la rémunération des services, on souhaiterait savoir exactement combien cela coûte, et où va l'argent. À part cela, ça ne pose pas véritablement de problème.

Le président: Je vous remercie d'être venu cet après-midi nous présenter votre point de vue. La discussion a certainement été très intéressante et je vous remercie d'avoir pris le temps de venir.

Mme Rutherford: C'est moi qui vous remercie.

Le président: J'invite maintenant les porte-parole de l'Inco Limitée. Messieurs, soyez les bienvenus à notre comité des finances pour cet examen des règlements et de leurs conséquences sur la compétitivité. J'ai remarqué que vous êtes ici depuis un certain temps déjà, et j'espère que vous avez vu comment se déroulent les choses. Nous vous demandons bien sûr de vous présenter, puis de nous faire votre exposé qui n'ira pas au-delà de 15 minutes, nous l'espérons-et nous vous poserons ensuite des questions si nous jugeons utile d'approfondir certains faits que vous aurez soulevés. Soyez les bienvenus.

M. Thomas C. Burnett (directeur, Affaires gouvernementales, Inco Limitée): Je vous remercie, monsieur le président. Je vais d'abord vous présenter les excuses de notre vice-président des Affaires environnementales, M. Ferguson, qui a eu un empêchement. Je suis accompagné de monsieur Rick Hilton, directeur chargé de la santé et de la sécurité au travail et de l'environnement. Ensemble, nous nous efforcerons de répondre à vos questions.

J'ai fait distribuer un brève description d'Inco. Je suis sûr que pour la plupart, vous connaissez très bien notre compagnie. Je note que certains d'entre vous étiez présents à la séance d'information que notre président avait organisé dernièrement pour les députés.

Avec des opérations dans 20 pays et, dans une année typique, plus de 50 chantiers de prospection minière en cours, Inco est une véritable multinationale.

We are the largest nickel producer in the western world. We supply one third of the world market in nickel. Cuba, China and Russia are excluded from our markets since they are also large nickel producers.

Nous montons en outre une société d'exploitation aurifère active dans quatre pays. De plus, nos opérations manufacturières s'étendent sur une douzaine de pays. Ainsi, nous connaissons bien les règlements de nombreux pays.

Nous savons que l'étude du comité porte sur l'ensemble des règlements gouvernementaux. Hier, l'Association minière du Canada a présenté un mémoire touchant aux règlements dans le domaine des transports, ainsi que de l'environnement. Aujourd'hui, nous allons concentrer nos commentaires sur les règlements dans le domaine de l'environnement, du point de vue de notre industrie.

[*Texte*]

It now takes an investment of up to $50 million and up to 10 years of work to delineate a new mineral deposit prior to the commencement of the permitting process. Inco carefully selects the countries in which it explores and bears in mind factors such as political risk, economic risk, human rights and so on.

One myth going around is that the mining industry is looking at foreign projects because of less stringent environmental regulations. This isn't true. Inco, as a responsible corporate citizen, has always built its overseas operations to the same environmental standards as are applicable in Ontario at the time of construction. This has been borne out by an independent study by the Centre for Resource Studies at Queen's University.

The attraction of foreign countries is the speed and consistency with which environmental matters are handled. Canada's strategic advantages of a stable political and economic environment, a well-trained labour force, good geology, a large land mass and so on are quickly being eroded by the delays and uncertainty in obtaining the permits needed to develop a new mine. Companies look at projects on a discounted cashflow basis and looking at the after-tax return on investment. Project delays quickly erode returns on investment.

We don't advocate that permits should be rushed through without adequate public consultation. In fact, we at Inco put in place a corporate environmental policy in 1989 which is being extended now to include health and safety issues. All members of the Mining Association of Canada also adhere to the association's code of environmental practice. Both of these policies are based on the well-accepted principles of sustainable development. Not only is this important, but a level playing field in environmental regulations is also essential.

What we need now, in our view, is harmonization of federal and provincial environment assessments. Several options are discussed on page 4 of our brief. Our preferred option would be to have the federal government give provinces the sole authority to conduct environmental assessments, or, failing that, to try to have the two levels of government work together in joint and co-ordinated assessments.

Australia has put in place a system of environmental assessment which Canada may wish to emulate to prevent duplication of effort by the government and the industry. As noted by the Canadian Council of Ministers of the Environment, where provincial and federal assessment processes are equitable, the onus should be on federal officials to delegate the review to the provinces. Similarly, regulations on liquid effluents need to be harmonized.

[*Traduction*]

Il faut actuellement un investissement de 50 millions de dollars, et jusqu'à dix ans de préparation pour identifier un nouveau gisement, avant même de commencer la procédure pour obtenir les licences. Inco choisit très soigneusement les pays où faire de l'exploration et tient compte de facteurs tels que le risque politique, le risque économique, les droits de la personne, entre autres.

Certains disent que les entreprises minières cherchent des gisements à exploiter à l'étranger parce que les règlements environnementaux y sont moins stricts. C'est faux. Inco, en tant que personne morale consciente de ses responsabilités sociales, a toujours appliqué à ses opérations à l'étranger les normes environnementales en vigueur en Ontario au moment de la construction. C'est ce qu'a confirmé une étude indépendante réalisée par le Centre des études de ressources de l'Université Queen.

Ce qui rend les pays étrangers intéressants, c'est la rapidité et l'uniformité avec lesquelles sont réglées les questions environnementales. Les avantages stratégiques sont pour le Canada la stabilité politique et le climat économique, la compétence de la main d'oeuvre, la solidité géologique, la masse territoriale, et ainsi de suite; tout cela s'estompe rapidement devant les retards et les incertitudes que procure le processus d'obtention des permis nécessaires à l'exploitation d'un nouveau gisement. Les entreprises évaluent les projets en fonction de la valeur actualisée nette et du rendement après impôts. Les retards ont tôt fait de faire fondre les rendements sur les placements.

Nous ne voulons pas dire que les licences devraient être accordées à la va-vite, sans consultation préalable du public. De fait, Inco a adopté en 1989 une politique environnementale qu'elle est en train d'étendre à la santé et à la sécurité. Tous les membres de l'Association minière du Canada ont adopté le code des pratiques environnementale de l'Association. Ces deux politiques reposent sur des principes reconnus de développement durable. Cela est important, mais l'égalité devant les règlements environnementaux l'est tout autant.

Selon nous, ce qu'il faut faire maintenant, c'est harmoniser les processus d'évaluation environnementale fédéral et provinciaux. Nous présentons plusieurs options à la page 4 de notre mémoire. La solution que nous préférerions, serait que le gouvernement fédéral donne aux provinces l'autorité exclusive en matière d'évaluation environnementale ou, si cela n'est pas possible, que les deux paliers de gouvernement collaborent et fassent des évaluations conjointes.

L'Australie a mis sur pied un système d'évaluation environnementale dont le Canada pourrait s'inspirer pour éviter que les gouvernements et les entreprises ne refassent deux fois le même travail. Comme l'a déclaré le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, lorsque les processus d'évaluation fédéral et provinciaux sont égaux, il incombe au fédéral de déléguer son autorité aux provinces. Il faut par ailleurs harmoniser la réglementation sur les effluents liquides.

[*Text*]

• 1535

We recognize the need to rehabilitate land used in the mining process, and we have done so now for many years, working in most cases in close co-operation with local and government people in Sudbury. We have a problem, however, with the suggested tax treatment of money set aside for reclamation purposes and suggest that these funds be set aside in a fund much like a pension fund, at arm's length from the company, with tax deductibility of contributions and earnings in the fund.

It is important to have access to land for exploration, and in this regard the proposed large set-asides of parkland may pose a problem. It is difficult to say here and now that there is no economic mineralization on a given tract of land and agree that it be set aside for all time with no mining permitted. Exploration technology changes, and in the future valuable resources might be found on land previously thought to be barren. We believe it is possible to develop a mine now with minimum environmental disturbance in environmentally protected areas. We have experience with working in sensitive areas now, in the United States and Canada, and suggest that the government review this issue.

Regulations with respect to workplace exposure to hazardous substances should be made on the same basis as those of our major trading partners—principally the United States—and not based on the lowest limit currently in use in any country. This can place us at a competitive disadvantage. Regulations should be based on the best scientific knowledge available and not be punitive when compared to those in place in other industrialized countries with which we compete.

The same principles apply to the matter of regulations governing new substances under the Canadian Environmental Protection Act. Federal and provincial governments should also harmonize the pollutant inventory reporting system.

Il y a maintenant 41 producteurs de nickel dans 26 pays. Il y a 10 ans, les producteurs canadiens ont vu leur part du marché tomber au niveau de 35 p. 100. Maintenant, avec l'amélioration des coûts d'exploitation, ils ont obtenu une part du marché de 50 p. 100.

However, it is not possible to absorb excess cost since nickel is sold largely on a commodity basis. We have been price-takers, not price-makers, for about 15 years. To continue to be successful we must practise sustainable development on a level playing field.

At this point, I wish to refer the members to our written brief. My colleague and I would be pleased to take your questions.

[*Translation*]

Nous reconnaissons que les terrains ayant fait l'objet d'une exploitation minière doivent être remis en état, et nous le faisons depuis bien des années déjà à Sudbury, le plus souvent en étroite collaboration avec les représentants du gouvernement et de l'administration locale. Toutefois, le traitement fiscal qui a été suggéré pour les fonds affectés à la remise en état des terrains nous pose un problème, et nous suggérons plutôt que ces sommes soient versées à un fonds, du type fonds de pension, indépendant de la compagnie, et que les contributions versées, ainsi que les revenus du fonds soient déductibles du revenu imposable.

Il est important d'avoir accès à des terrains pour faire de l'exploration, et de ce point de vue, les importantes surfaces que l'on se propose de préserver pour la création de parcs pourraient présenter un problème. Il est difficile de dire d'emblée qu'il n'y a aucune minéralisation à valeur commerciale dans tel territoire, et de décider d'y interdire à tout jamais l'exploitation minière. Les techniques d'exploration changent et à l'avenir, des ressources importantes pourraient être découvertes dans des terres qu'on avait jusqu'alors cru stériles. Nous croyons qu'il est maintenant possible de mettre en valeur une exploitation minière en causant un minimum de perturbations à l'environnement dans les zones protégées. Nous avons acquis beaucoup d'expérience dans l'exploitation de zones sensibles, aux États-Unis et au Canada, et nous suggérons au gouvernement de réexaminer cette question.

Les règlements concernant l'exposition aux substances dangereuses en milieu de travail devraient être établies en fonction de la réglementation de nos principaux partenaires commerciaux—principalement les États-Unis et non pas en se basant sur la plus faible limite autorisée dans n'importe quel pays. Cela peut nous désavantager par rapport à la concurrence. Les règlements devraient s'appuyer sur les meilleures connaissances scientifiques du moment et ne pas prendre des mesures dissuasives lorsqu'on les compare aux normes acceptées par les autres pays industrialisés qui sont nos concurrents.

Ces même principes valent également pour les règlemnets découlant de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, concernant les nouvelles substances. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient en outre harmoniser le système de déclarations de l'inventaire des polluants.

There are now 41 nickel producers in 26 countries. Ten years ago Canadian producers saw their share of the markets fall to 35 p. 100. Today, with better operating costs they have gained a 50 p. 100 share of the market.

Il est toutefois impossible d'éponger les coûts excédentaires, puisque le nickel est essentiellement vendu par les opérations sur marchandise. Depuis une quinzaine d'années nous devons accepter le prix offert, et nous ne pouvons le fixer. Pour continuer à réussir, nous devons pratiquer un développement durable sur un pied d'égalité.

Pour le reste, je prie les députés de lire notre mémoire. Mon collègue et moi-même, nous répondrons bien volontiers à vos questions.

[*Texte*]

The Chairman: Thank you very much. Mrs. Marleau will begin.

Mrs. Marleau: Welcome. I am very pleased to have you here. Of course, I always like to question you. You are a big part of my riding and you've been very good contributors to the economy of Sudbury as well as to the economy of Canada, and I would like to ensure that you continue to be so.

I am worried, though, that less and less of your exploration dollars are being spent in Canada. I worry that because this is happening the future of our mining industry in Canada looks somewhat bleaker than it did. In the problems you face, what role do the regulations play in where you spend your exploration dollars?

Mr. Burnett: Regulations and the length of time to bring a property into development are factors. I am sure you have heard estimates from the mining association on the duration of the permitting process in Canada in the order of magnitude of several years, minimum, versus several months in Chile. All of this front-end cost decreases the cashflow, decreases the DCF return on investment. Certainly if you want to develop a mine you must look at time factors to get your permits.

Mrs. Marleau: You also mentioned the problems between jurisdictions. We have heard this. I think everyone who has come before us talks about the problems with the federal level and then all of the different provincial levels.

• 1540

I gather you've been having a particular problem with Ontario, and that you feel some of the regulations they've imposed are extremely strict and are not based on scientific data, and that you are becoming less and less competitive. Perhaps you would care to elaborate on some of these things.

Mr. R.J. Hilton (Manager, Occupational and Environmental Health, Inco Limited): One of the areas we have mentioned—we haven't mentioned Ontario but we've implied it—concerns the workplace regulations. It's near the end of Tom's brief.

Ontario has decided to bring in the lowest workplace levels in the world for a certain number of chemicals. In shopping around and deciding how they were going to do that, they went to roughly five countries. They are not looking at the signs, they're basically grabbing the numbers. That will put us at an incredible disadvantage to the U.S. and a lot of the European countries where they've taken this, and there's really no science backing it.

This is the problem we're facing. We're going to have these in place and it just. . . We want to protect our workers. We have many programs in place, and I won't begin to explain them to you, but there has to be some balance in how we can do things. We must balance worker protection, economic considerations and the environment.

[*Traduction*]

Le président: Je vous remercie. Je donne la parole à madame Marleau.

Mme Marleau: Soyez les bienvenus. Je suis ravie de vous voir ici. Bien entendu, comme toujours, j'ai des questions à vous poser. Vous occupez une grande place dans ma circonscription et comme vous avez beaucoup contribué à l'économie de Sudbury, ainsi qu'à celle du Canada, et je tiens à m'assurer que cela continue.

Toutefois, je m'inquiète de voir que vous dépensez une part toujours plus faible de votre budget d'exploration au Canada. Je crains que cela ne ménage à notre industre minière un avenir de plus en plus sombre. Quel rôle jouent les règlements dans vos décisions en matière d'exploration?

M. Burnett: La réglementation et le temps qu'il faut pour commencer l'exploitation d'une propriété sont des facteurs qui entrent en ligne de compte. Je suis sûr que l'Association minière vous a donné des chiffres sur la durée du processus de délivrance des licences au Canada, qui s'étend sur plusieurs années, alors qu'il ne dure que quelques mois au Chili. Tout ces coûts initiaux diminuent la valeur actualisée, la valeur actualisée nette sur les placements. Il est certain que lorsqu'on envisage l'exploitation d'une mine, le temps qu'il faut pour obtenir les permis d'exploitation est un facteur dont il faut tenir compte.

Mme Marleau: Vous avez également parlé des problèmes que posent les domaines de compétence. Tous les groupes qui sont venus devant le comité nous ont parlé des problèmes que présente la compétence fédérale, ajoutée à la compétence de toutes les différentes provinces.

J'ai l'impression que vous avez des problèmes en particulier en Ontario, et que vous estimez que les règlements qui ont été imposés dans cette province sont extrêmement stricts, ne reposent pas sur des données scientifiques, et vous rendent de moins en moins compétitifs. Peut-être pourriez-vous nous en dire davantage.

M. R.J. Hilton (directeur, Hygiène professionnelle et environnementale, Inco Limitée): L'une des questions que nous avons soulevées—nous n'avons pas mentionné l'Ontario explicitement, mais implicitement—est celle des règlements concernant le milieu de travail. C'était vers la fin de l'exposé de Tom.

L'Ontario a décidé d'adopter pour un certain nombre de substances chimiques les niveaux d'exposition les plus faibles au monde. Pour prendre cette décision, l'Ontario est allé voir ce qui se faisait dans cinq pays je crois, mais sans tenir compte des signes, en ne s'arrêtant qu'aux chiffres. Cela nous désavantage terriblement par rapport aux États-Unis et bon nombre de pays européens, et cette décision ne s'appuie sur aucune donnée scientifique.

C'est un problème pour nous. Avec ces nouvelles normes, nous. . . Nous tenons à protéger nos travailleurs. Nous avons en place un nouveau programme que je ne vais pas vous expliquer, mais il faut chercher un équilibre. Il faut trouver un équilibre entre la protection des travailleurs, les considérations économiques et l'environnement.

[*Text*]

Mrs. Marleau: It's a very difficult process, but sometimes higher standards do pay off in the long run. When others are then scrambling to find new processes and new ways of doing things, Inco may already have developed them and be at the forefront, and be able to sell them to others. So in that sense it might be a help in the long run, but in times of recession such as we're facing now, I gather that it's quite a burden.

Mr. Hilton: We've developed some processes. A cyanide destruction process is one that we've developed. It's very useful to the environment because it means that cyanide is not released into the environment. No one is against more research. We can discuss the question of whether research is being promoted or not promoted in Canada, but that's another issue that we may or may not touch on.

We work very hard to come up with new processes. It doesn't matter which country we go to, we don't look at any minimal environmental or health and safety regulation. Certainly at times there is a stimulus from regulations to become better, but I think it is out of balance right now. That's what we're trying to say. It's gone too far the other way.

Mrs. Marleau: Were you consulted on these? Did they come to you and ask what you thought of particular standards?

Mr. Hilton: In general, with respect to setting rules, the Canadian process has become a little more transparent over the last few years, in the business we're in, at least. We may be consulted, primarily because we're a large company. We provide information and then we see a rule, but there's sort of a big black void in between.

To give you an example of another jurisdiction where by statute the regulators must look at the cost-effectiveness of regulation, must provide reasonable explanations for their decisions, and must allow extended input and government output in their regulation-setting process... We have a partially but not fully transparent system in Canada. It is not as transparent as it could be, particularly on the output from government. There's a big black void between our input and the regulation we finally see, and I think that process could be much improved.

For example, with the U.S. rule-making procedures—they have four steps to it. The first step is an advanced notice of proposed rule-making. Basically they go out through the *Federal Register*, which is their equivalent of our *Gazette*, and announce that they're thinking of a regulation and ask people for their comments. They then take those comments, evaluate them, draw some conclusions, write down their conclusions, and in their next notice, if they believe they still should go forward with a rule, they explain their conclusions, explain their evaluations and may ask for more information. At this point they call it a notice of proposed rule-making, because they've gone one step further now.

[*Translation*]

Mme Marleau: C'est extrêmement difficile, mais des normes plus strictes peuvent s'avérer avantageuses à long terme. Lorsque d'autres se débattront pour trouver de nouveaux procédés, de nouvelles méthodes, Inco les aura peut-être déjà mises au point et sera à l'avant-garde et pourra peut-être vendre ses techniques à d'autres. Cela pourrait donc devenir un avantage à long terme, mais en période de récession, comme celle que nous vivons actuellement, j'imagine que le fardeau est lourd.

M. Hilton: Nous avons mis au point certains procédés, notamment pour la destruction du cyanure. C'est très bon pour l'environnement, puisque cela permet de ne pas libérer de cyanure dans l'environnement. Personne ne s'oppose à ce qu'on fasse des recherches. On pourrait se poser la question de savoir si la recherche est encouragée ou non au Canada, mais c'est là un autre problème que nous aborderons peut-être, mais ce n'est pas certain.

Nous faisons des efforts considérables pour découvrir de nouveaux procédés. Quel que soit le pays où nous travaillons, nous ne nous contentons jamais des normes les plus faibles, que ce soit pour l'environnement, l'hygiène ou la sécurité. Il est certain que les règlements peuvent parfois nous inciter à nous améliorer, mais actuellement l'équilibre est rompu. C'est ce que nous essayons de faire comprendre. La balance penche trop nettement d'un côté.

Mme Marleau: Avez-vous été consultés là-dessus? Vous a-t-on demandé ce que vous pensiez de ces normes?

M. Hilton: Dans l'ensemble, en ce qui concerne la réglementation, le processus canadien est un peu plus transparent depuis quelques années, du moins dans notre secteur. On nous consulte sans doute surtout parce que nous sommes une grande compagnie. Nous fournissons des données, puis nous découvrons les règlements, mais il y a parfois un énorme écart entre les deux.

Je peux vous donner l'exemple d'un droit où la loi oblige les réglementateurs à tenir compte de l'efficacité des règlements du point de vue financier, à justifier leurs décisions, et à permettre une ample participation dans le processus de réglementation... Au Canada, le système est partiellement transparent, mais pas entièrement. Il n'est pas aussi transparent qu'il pourrait l'être, en particulier sur la rédaction des règlements. Il y a un énorme écart entre notre participation et les règlements qui sont émis, et à ce point de vue-là le processus pourrait être considérablement amélioré.

Par exemple, la procédure d'établissement des règlements aux États-Unis comprend quatre étapes. Premièrement, on donne préavis des règlements proposés; ce préavis est publié dans le *Federal Register*, l'équivalent de notre *Gazette*; le gouvernement annonce ses projets de réglementation et demande aux gens concernés de donner leur avis. Ensuite, on évalue les commentaires reçus, on en tire des conclusions, que l'on rédige, et l'on publie un nouvel avis, si l'on estime qu'il convient d'aller de l'avant; dans cet avis on explique les conclusions tirées, l'évaluation de la situation, et l'on demande éventuellement des compléments d'information. C'est ce qu'on appelle l'avis de proposition de règlement, car on a maintenant dépassé le stade du préavis.

[*Texte*]

• 1545

They go through the process again, getting more input, evaluating it because they know they may have missed some people. The third level is the proposed rule and you have another kick at the can where one could dispute it or not dispute it, or agree with it or comment on it, and again they evaluate it. Their evaluation is public. It's part of the rule-making process.

In the end we get the rule. In many cases we may not totally like the decision that was made, but at least this explained to us how they derived it. That's one of the things that is missing, I believe, in the Canadian rule-making process, be it federally or provincially.

Mrs. Marleau: Thank you. That's a good point, which I don't believe has been made yet throughout these hearings.

The Chairman: Which jurisdiction was that in?

Mr. Hilton: The U.S.

Mrs. Marleau: Do you have the same problems in the U.S. between the federal jurisdiction and the state jurisdictions as we have here between the federal government and the provincial governments?

Mr. Hilton: Not to the same degree. There are specific state rules that we undertake to uncover and follow, but when we look at the environmental jurisdiction it's actually totally federal. When we look at the health and safety jurisdiction, it is also federal, and states are obligated I think to have as a minimum what the federal rules are. They can go beyond them, but they can't be less than them. Correct me if I'm wrong, but I think that's the way it works there.

Mrs. Marleau: What about other countries that you compete with in the mineral markets?

Mr. Burnett: We talk about Australia in the brief. On page 4 I believe there's a discussion of how Australia is organized that way to try to make it more straightforward to deal with one authority, which conducts a joint assessment.

Mrs. Marleau: A lot of the new exploration though is going into countries that are less developed. I don't know if Inco has any properties in Chile.

Mr. Burnett: Yes.

Mrs. Marleau: In a place like that you wouldn't have the established layers of governments. At least I don't know; you can tell me what happens in a place like that.

Mr. Burnett: We have one gold mine in Chile and basically it's a federal government jurisdiction.

Mrs. Marleau: And do they have the same kinds of rules and so on as we do here?

Mr. Burnett: The rules of course vary, but in the modern environment no one would dare to develop a mine in Chile to a lesser standard than you would use in Ontario. You have to borrow money, banks are scared of environmental

[*Traduction*]

On recommence le même processus, on consulte, on évalue les commentaires, car on sait qu'on a probablement pas consulté tout le monde. À la troisième étape, le règlement proposé est annoncé et on a encore une fois la possibilité d'exprimer des objections ou non, d'exprimer son accord ou de faire des commentaires, et il y a une nouvelle évaluation. Cette évaluation est publique. Elle fait partie intégrante du processus d'établissement des règlements.

Et enfin le règlement est adopté. Souvent, on n'est pas entièrement d'accord, mais au moins on a pris la peine de nous expliquer comment on est arrivé à cette décision. C'est ce qui manque, à mon avis, dans la façon de procéder au Canada, que ce soit au niveau fédéral ou provincial.

Mme Marleau: Je vous remercie. C'est une observation intéressante qui n'avait pas, à ma connaissance, été faite jusqu'ici dans ces audiences.

Le président: Où cette méthode est-elle appliquée?

M. Hilton: Aux États-Unis.

Mme Marleau: Avez-vous aux États-Unis les mêmes problèmes en raison de la compétence fédérale et de la compétence des États que vous avez au Canada avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux?

M. Hilton: Pas dans la même mesure. Il y a des règlements spécifiques aux États dont nous nous informons et que nous respectons, mais l'environnement relève en général exclusivement de la compétence fédérale. Dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité il a aussi la compétence fédérale, et il me semble que les États sont tenus de prendre les règlements fédéraux comme minimum. Ils peuvent être plus stricts, mais pas plus souples. Reprenez-moi si je fais erreur, mais il me semble bien que c'est bien ainsi.

Mme Marleau: Et qu'en est-il dans les autres pays concurrents sur les marchés des minéraux?

M. Burnett: Dans notre mémoire nous parlons de l'Australie. À la page 4, je crois, nous expliquons comment se déroule le processus en Australie, où pour simplifier on ne traite qu'avec une autorité, et les évaluations sont faites conjointement.

Mme Marleau: Nous avons par ailleurs fait beaucoup de prospection dans les pays moins développés. Je ne sais pas si Inco a des propriétés au Chili.

M. Burnett: Oui.

Mme Marleau: Dans un pays comme celui-là, il n'y a pas les différents paliers de gouvernement. Du moins, à ma connaissance. Pouvez-vous nous dire comment les choses se déroulent dans un pays comme celui-là?

M. Burnett: Nous avons au Chili un gisement aurifère qui relève essentiellement de la compétence du gouvernement fédéral.

Mme Marleau: Y a-t-il le même genre de règlements, et autres contraintes que nous avons ici?

M. Burnett: Les règlements varient, bien sûr, mais dans le monde moderne, on n'oserait pas mettre en exploitation une mine au Chili avec des normes inférieures à celles qu'on appliquerait en Ontario. Il faut faire des emprunts, les

[*Text*]

liabilities, and Greenpeace and groups like that are very knowledgeable and tour the world and would quickly identify any haven of pollution that you may have created to make a fast buck. So you behave properly in these countries.

Mrs. Marleau: Thank you.

Mr. Laporte: There has been a lot of comment about health and safety standards and environmental standards, regulations and so on. I'm just wondering with respect to mining, particularly in remote areas, is there any thought with respect to social standards or social responsibililty? I'm thinking of a company that moves into a remote area, sets up a mine that functions for 30, 40, 50, 70 years, and a community develops with schools and so on, then the mineral runs out and the mine, for whatever reason, pulls out of that community and the community is left there to wither and die. What sort of responsibility should Inco, for example, have moving into a new area and setting up a mine that's going to last 75, 80, 100 years? You talk about a reclamation fund. Is there some other kind of fund or something that can be used to help that community diversify or survive or to develop in other areas?

Mr. Hilton: I know what we have done. I can't think of some place we've actually walked away from, but I know over in Indonesia—you talk about some of our social responsibilities—we've built houses. We've been reclaiming since day one at our operation there and re-vegetating. We've provided water. We've put in sewage treatment plants. We have a medical centre and we've put up all of those social structures that would exist in any town in Ontario or in any province in Canada. I'm not sure if we can answer your question.

• 1550

Mr. Burnett: One other comment is that we have worked particularly closely with the Sudbury Regional Development Corporation, Doug Frith as the regional chairman. He and I spent a lot of time looking at other business opportunities in Sudbury. We fully support federal and provincial initiatives to bring jobs to Sudbury, government jobs, Revenue Canada and things like that.

We support the industry locally through the supplier network. We have over 7,000 suppliers in Canada, many small businesses in towns like Sudbury, Thompson, Val d'Or.

Mr. Laporte: These towns, Val d'Or or any community, that are particularly in remote areas. . .when the company leaves because the profits are not there or for whatever reason the company pulls out, what level of responsibility should a company have? Should it be regulated? How have companies met that responsibility?

Mr. Burnett: Recently I believe there was an asbestos mine closed in British Columbia where they literally packed up the town and sold everything off. Even the caskets from the local funeral home went by auction as they wound down

[*Translation*]

banques craignent les responsabilités environnementales, Greenpeace et les autres groupements environnementaux sont très bien informés, vont partout, et ils signaleraient bien vite les lieux de pollution qu'on aurait pu créer pour se remplir les poches. On est donc sur ses gardes dans ces pays-là.

Mme Marleau: Je vous remercie.

M. Laporte: On a beaucoup parlé de normes d'hygiène et de sécurité, de normes environnementales, de règlements, etc. Je me demande bien si dans le domaine minier, surtout dans les régions éloignées, on songe à des normes sociales, à une certaine responsabilité sociale? Je songe à une compagnie qui s'installerait dans une région éloignée, y exploiterait pendant 30, 40, 50 ou 70 ans un gisement minier autour duquel naîtrait une communauté, avec des écoles, etc. Les gisements épuisés, ou lorsque la mine pour une raison quelconque ferme, la collectivité est laissée à l'abandon et meurt. Quelle devrait être la responsabilité d'Inco, par exemple, si la compagnie s'installait dans une région éloignée et y ouvrait une mine qu'elle exploiterait pendant 75, 80 ou 100 ans? Vous avez parlé d'un fonds de remise en état des terres. Pourrait-on envisager un autre type de fonds, un autre mécanisme, pour aider ces collectivités à se diversifier, à survivre, ou à trouver d'autres débouchés?

M. Hilton: Je sais ce que nous nous avons fait. Je n'ai pas en tête d'exemples de mines que nous aurions fermées, mais je sais qu'en Indonésie—vous parlez de nos responsabilités sociales—nous avons construit des maisons. Depuis le tout début, nous faisons la remise en état des terres et nous plantons. Nous avons fourni de l'eau. Nous avons construit des installations de traitement des égouts. Nous avons mis sur pied un centre médical et toutes les structures sociales qu'on retrouverait dans n'importe quelle ville de l'Ontario ou du Canada. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

M. Burnett: Je tiens à ajouter que nous avons travaillé en collaboration particulièrement avec la Sudbury Regional Development Corporation, dont Doug Frith est président. Ensemble nous avons longuement examiné les divers créneaux possibles à Sudbury. Nous appuyons sans réserve les initiatives fédérales et provinciales visant à créer des emplois à Sudbury, des emplois de la fonction publique, qu'il s'agisse de Revenu Canada ou d'autres.

Nous appuyons l'industrie locale par le réseau des fournisseurs. Nous avons plus de 7 000 fournisseurs au Canada, dont beaucoup sont des petites entreprises à Sudbury, Thompson, Val d'Or.

M. Laporte: Ces villes, Val d'Or ou d'autres, qui sont particulièrement éloignées. . .quand la compagnie fermera ses portes parce que les bénéfices ne sont plus suffisants, ou pour toute autre raison, quelle responsabilité la compagnie devrait-elle avoir à leur égard? Devrait-il y avoir des règlements dans ce domaine? Comment les compagnies prennent-elles cette responsabilité?

M. Burnett: Récemment, une mine d'amiante a fermé ses portes en Colombie-Britannique, et on a littéralement vendu tout ce qu'il y avait en ville. Même les cercueils des entrepreneurs de pompes funèbres ont été vendus aux

[*Texte*]

the whole town. That is a big issue in a one-mine town. There was another instance in Manitoba. I think it was a Sherritt Gordon property where they basically wound down the town.

You have to realize that Sudbury and Thompson and Indonesia are huge resources. We've been in Sudbury for 90 years as Inco and some 30 years or so before that as other smaller companies. These are not going to disappear quickly. We have a minimum of 37 years of reserves in Canada, so there is lots of notice to systematically wind down an operation like that and try to diversify other industry.

Noranda is another good example, the old Horne smelter. There really is very little copper mined around there, but now with the new Louvicourt deposit maybe they will have feed more or less within sight of the smelter. That is still a viable operation based on concentrates and scrap copper that comes from other parts of Canada and other countries.

Mr. Laporte: The direct question then would be if governments said, look, if you guys are going to develop mines anywhere, you have to be able to show us some sort of plan as to the longevity of that mine, as to what the population base is going to be, so that when you do finally move out—and I will use a period of 75 years, for example. Will there be a fund there or some development, or from day one will the company take some responsibility to create a fund or to have some sort of plan to help that community once that single industry leaves?

How would you respond? What would your thoughts be on that?

Mr. Burnett: We are not opposed to the idea of reclamation funds being set aside as you go along. It is the tax treatment and the way the money is handled to ensure that the money is in fact earning interest, like a pension fund, that it is sheltered. Then, at the end, maybe as Mrs. Marleau points out, perhaps a regulation can create an industry. This could create an industry for someone to come in and reclaim a site, drawing down this trust fund and winding everything up properly.

Mr. Laporte: Is that being done anywhere that you know of right now?

Mr. Burnett: These regulations are only since June of last year.

Mr. Laporte: Okay. Is there any other jurisdiction in the world you know of that has the same things happening, Australia or somewhere else?

Mr. Burnett: The United States has tax sheltering of the reclamation funds. Australia has not quite come to that point yet, of setting aside money for reclamation, but the United States has and the money is tax sheltered.

Mr. Hilton: There is nothing wrong with the reclamation concept; it is how it is being handled I think is what you are saying.

[*Traduction*]

enchères quand on a fermé la ville. C'est un gros problème pour les localités qui s'appuient uniquement sur une mine. Il y a eu un autre cas au Manitoba. Je crois qu'il s'agissait d'une propriété de Sherritt Gordon, et l'on a pratiquement vidé la ville.

Mais il faut savoir que Sudbury, Thompson et l'Indonésie ont des ressources immenses. Cela fait 90 ans que nous sommes à Sudbury sous le nom d'Inco, et avant cela nous y avons été pendant 30 ans en diverses petites compagnies. Cela n'est pas près de disparaître. Nous avons des réserves pour au moins 37 ans au Canada, ce qui donne amplement le temps de préparer la fermeture progressive d'une opération comme celle-ci et de diversifier l'économie.

Un autre bon exemple est celui de Noranda, l'ancienne fonderie Horne. On ne tire plus que très peu de cuivre de la région, mais avec le nouveau gisement Louvicourt, il y aura peut-être une source d'approvisionnement tout près de la fonderie. L'exploitation reste viable grâce aux concentrés et au cuivre de récupération venu des diverses régions du Canada et d'autres pays.

M. Laporte: Posée plus directement, la question est celle-ci: si les gouvernements disaient aux compagnies minières qu'avant de pouvoir exploiter de nouvelles mines elles doivent établir un plan montrant la durée prévue d'exploitation et la population estimée, afin que, lorsque la mine fermera, disons dans 75 ans... Aura-t-on prévu un fonds, un développement quelconque, ou la compagnie acceptera-t-elle dès le départ la responsabilité de créer un fonds de diversification, d'établir un plan pour aider la collectivité à survire au départ de cette compagnie unique?

Que feriez-vous? Qu'en pensez-vous?

M. Burnett: Nous n'avons aucune objection à l'idée de constituer progressivement un fonds de remise en état. Ce qui nous préoccupe, c'est le traitement fiscal réservé à ce fonds, car nous voulons nous assurer que l'argent produit des intérêts, comme un fonds de pension, et ce, à l'abri du fisc. Et peut-être que, comme le disait M^me^ Marleau, un règlement peut en fin de compte créer une industrie. Cela pourrait permettre à quelqu'un de remettre le site en état, avec le financement de ce fonds de fiducie, et la fermeture se ferait de façon ordonnée.

M. Laporte: À votre connaissance, cela se fait-il déjà quelque part?

M. Burnett: Ces règlements ne sont en vigueur que depuis juin de l'an dernier.

M. Laporte: Bon. À votre connaissance, cela se fait-il ailleurs, en Australie ou quelque part ailleurs?

M. Burnett: Aux États-Unis, les fonds de remise en état ne sont pas imposés. Il n'y a pas encore de fonds de remise en état en Australie, mais cela existe aux États-Unis, et ces fonds sont à l'abri du fisc.

M. Hilton: Le concept de la remise en état ne pose aucun problème; c'est la façon dont les fonds sont traités qui peut faire problème, comme vous dites.

[*Text*]

Mr. Burnett: So as not to have an economic disadvantage, disincentive. The other thing, of course, is in the social area: the people. Of course, pension funds are also in trust and will be there to look after people when an operation is wound down. Most mining companies are unionized and have quite good benefit packages with pensions.

• 1555

Mr. Laporte: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Just to bring this question about in a different fashion, if we are dealing with competitiveness, if you were to locate a mine in northern Ontario and there was no other reason for you to be there than that mine, surely you would not want a regulation established saying after the mine is depleted you still have to be there. Surely that would impact totally negatively on any competitive factor you might face.

Mr. Burnett: There is in fact a regulation to reclaim it, whether it is by us or by a third party.

The Chairman: But reclamation is different.

Mr. Burnett: Yes.

The Chairman: You are returning the earth to what it was before, I guess, if there is not some other use for it.

Mr. Burnett: I agree. You would not want a regulation that would require you to continue to operate schools, hospitals and so on, as long as a person lives there.

The Chairman: In your presentation, you talked about harmonization of federal and provincial assessments, and environmental assessments particularly. Then you suggested your preferred option would be to have the federal government give the provinces the authority. I guess I am puzzled. In Canada's case you would potentially have to prepare for 10 different kinds of assessment hearings. Would you not want it the other way around, where the federal government has the authority to conduct all assessments and at least the rules would be the same in all jurisdictions?

Mr. Burnett: Realistically, you may have some federal standard that is uniformly applied but enforced and assessed by provincial authorities. I view environment to be more of a local issue than a national one. The standards may be a national matter, however.

The Chairman: I realize this comment only related to the environment, but maybe I have extrapolated a little further because a lot of witnesses have complained about the multi-jurisdictional aspect of Canada. They are operating in one area and it is totally different in others. I would not say they have begged us to take it over and make it one, but maybe that would be a fair comment. You do not seem to have a problem dealing with 10 jurisdictions.

Mr. Burnett: No; we deal with 20 jurisdictions now on an ongoing basis and we can look casually at another 30 or more when we are investigating an exploration project in depth. We get briefings from experts on the rules in Botswana, for example. We look at them and see if that's a place we want to be.

[*Translation*]

M. Burnett: Il ne faut pas que cela constitue un désavantage économique. Il y a bien sûr aussi l'aspect social: les gens, donc. Les fonds de pension sont également des fonds de fiducie, pour aider les gens quand l'exploitation prendra fin. La plupart des compagnies minières ont des syndicats et offrent des avantages sociaux fort intéressants, avec des régimes de pension.

M. Laporte: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Abordons la question un peu différemment. Puisqu'il s'agit de compétitivité, si vous ouvrez une mine dans le nord de l'Ontario, et que vous ne vous installez là que pour exploiter la mine, vous ne voudriez sûrement pas qu'on adopte un règlement vous imposant de rester dans la région lorsque le gisement sera épuisé. Cela aurait sûrement une incidence extrêmement négative sur votre compétitivité, n'est-ce pas?

M. Burnett: Il existe un règlement pour la remise en état, que ce soit par nous-même ou par une tierce partie.

Le président: C'est tout à fait autre chose, alors?

M. Burnett: Oui.

Le président: Vous devez remettre la terre dans l'état où vous l'avez trouvée, j'imagine, s'il n'y a pas d'autres utilisations à en tirer.

M. Burnett: C'est exact. Il ne faudrait pas qu'un règlement nous impose de garder ouvertes les écoles, de même que les hôpitaux, et autres services, tant que la ville sera habitée.

Le président: Dans votre exposé, vous parlez d'harmonisation des processus d'évaluation fédéral et provinciaux, et plus particulièrement des évaluations environnementales. Vous dites ensuite que la solution de choix pour vous serait que le gouvernement fédéral délègue son autorité aux provinces. Je ne comprends pas très bien. Au Canada, cela veut dire que vous pourriez avoir à faire face à 10 types d'audiences différentes. Ne préféreriez-vous pas une délégation dans l'autre sens, qui donnerait au gouvernement fédéral autorité pour toutes les évaluations, comme cela au moins les règles seraient les mêmes partout?

M. Burnett: Dans la réalité, on pourrait avoir des normes fédérales appliquées partout de la même manière, mais en laissant l'évaluation et l'application aux autorités provinciales. Selon moi, l'environnement est davantage un problème local que national, mais les normes pourraient être nationales.

Le président: Je sais que vous n'en parlez que du point de vue de l'environnement, mais j'ai peut-être extrapolé un peu parce que beaucoup de témoins se sont plaints des multiples paliers d'autorité que nous avons au Canada. Les conditions d'exploitation peuvent être tout à fait différentes d'un endroit à l'autre. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'on nous a supplié de prendre les choses en main et de ne garder qu'un seul niveau d'autorité, mais nous n'en sommes pas loin. Cela ne semble pas vous inquiéter d'avoir à traiter avec 10 autorités différentes...

M. Burnett: Non, nous traitons actuellement de façon constante avec 20 paliers d'autorité différents, et lorsque nous examinons en profondeur des possibilités de prospection, nous en rajoutons facilement une trentaine ou même plus. Nous avons des experts pour nous mettre au courant des règlements du Botswana, par exemple. Nous les examinons, et nous décidons si l'endroit nous intéresse.

[*Texte*]

If Canada had 10 sets of rules instead of 1, hopefully they would be approximately the same, give or take some nuances because of the local environment. We could cope with that.

The Chairman: In a number of the environmental regulations we have briefly looked at, there is a requirement for an impact analysis statement. In one that was brought to us—I think it related to the pulp and paper industry—there was an impact of some $2 billion on the companies involved to comply with the regulation. Have you been exposed to those kinds of regulations in Canada, and do you believe the dollar sums, the impact analyses, truly reflect the cost to the company?

Mr. Burnett: The sulphur dioxide project had a big impact on Inco with a $625 million investment to decrease emissions in Sudbury. I think that was applied fairly because it was applied to other sources of sulphur dioxide, and we support what was done. We were given enough time to develop the technology so we could meet that requirement in a sensible fashion. We were not forced to do it quickly. Had that happened we would not have come up with an economically viable solution.

• 1600

The Chairman: Okay. I understand you were given all the time and everything. In fact, that was referred to by the Mining Association of Canada as an example of a regulation that was possible to comply with because of the parameters that you talked about.

I guess this is my question. Let's go back to the day that regulation was implemented. Was there a statement in the analysis that said that in order for industry to comply, they're going to have to invest $2 billion to meet the requirement? Did Inco know beforehand when the regulation was coming into effect, and was it considered that it was going to cost you $625 million?

Mr. Hilton: I take it you're talking about the regulatory impact assessment?

The Chairman: Yes.

Mr. Hilton: You're talking about an RIAS? I don't think there's a requirement in Ontario for an RIAS. As far as I know, there's only a requirement for an impact statement at the federal level, as good or as bad as it may be. I may be wrong, but I don't think the provinces require that.

The Chairman: No, but it's in the context of the federal area that I'm raising the point, because there is a requirement in there for a federal RIAS statement. Under the Minister of the Environment, the one that was brought to us was dealing with pulp and paper and the fact that there was a $2 billion impact on the industry.

My question was whether you are seeing any of those in your operations and can you confirm that the RIAS seems to be an appropriate number?

[*Traduction*]

Si le Canada a 10 règlements au lieu d'en avoir un seul, nous espérons au moins qu'ils se ressembleront, mises à part quelques légères différences dues aux conditions locales. Cela ne nous cause pas de problèmes.

Le président: Certains des règlements environnementaux que nous avons brièvement examinés exigent que l'on effectue une analyse des incidences. Dans un cas qu'on nous a signalé—il me semble que cela concernait les pâtes et papiers—le respect du règlement allait entraîner pour les entreprises un coût de 2 milliards de dollars. Avez-vous été touchés par ce genre de règlement au Canada, et pensez-vous que ces chiffres, ces analyses, soient une indication fidèle des coûts que cela représente pour la compagnie?

M. Burnett: Le projet concernant la réduction des émissions d'anhydride sulfureux à Sudbury a une très forte incidence sur Inco, exigeant un investissement de 625 millions de dollars. J'estime que les choses ont été faites équitablement, car le règlement a été appliqué également à d'autres sources d'anhydride sulfureux, et nous appuyons les mesures qui ont été prises. On nous a donné suffisamment de temps pour mettre au point la technologie voulue afin de pouvoir respecter les exigences de façon raisonnable. On ne nous a pas obligé à obtempérer immédiatement. Si cela nous avait été imposé, nous n'aurions pas pu trouver de solution rentable.

Le président: D'accord. Je crois comprendre qu'on vous avait donné tout le temps voulu et tout le reste. En fait, l'Association minière du Canada avait dans ce cas-là parlé d'un exemple de règlement susceptible d'être respecté compte tenu des paramètres que vous avez signalés.

Je suppose qu'il s'agit de ma question. Revenons au jour où le règlement a été mis en oeuvre. Précisait-on dans l'analyse qu'une industrie devait investir 2 milliards de dollars pour respecter le critère? Inco avait-elle été mise au courant de la date de l'entrée en vigueur du règlement et avait-on pensé que cela vous coûterait 625 millions de dollars?

M. Hilton: Si je comprends bien, vous voulez parler du résumé de l'étude d'impact de la réglementation?

Le président: Oui.

M. Hilton: Voulez-vous parler d'un résumé de l'étude de l'incidence de la réglementation (REIR)? je ne crois pas que l'Ontario exige un REIR. Pour autant que je sache, le gouvernement fédéral exige un tel résumé peu importe qu'il soit bon ou mauvais. Je me trompe peut-être, mais je ne crois pas que les provinces l'exigent.

Le président: Non, mais c'est dans le contexte du palier fédéral que je soulève le point étant donné qu'à ce niveau on exige un résumé de l'étude de l'incidence de la réglementation. Sous l'autorité du ministre de l'Environnement, celui nous a été remis portait sur les pâtes et papiers et le fait qu'il y aurait une incidence de l'ordre de 2 milliards de dollars sur l'industrie.

Ce que je veux savoir c'est si vous voyez des études de ce genre et pouvez-vous confirmer que le résumé de l'étude de l'incidence de la réglementation semble donner un chiffre approprié?

[*Text*]

Mr. Hilton: I can't comment on the legitimacy of the $2 billion. I have seen a couple of RIAS statements that resulted from some federal legislation that affected our industry. For example, there's the Workplace Hazardous Materials Information System.

I go back to the regulatory process I was talking about earlier. It almost follows the same kind of pattern. They come and ask us. I've had phone calls where they want to know this and that, and the next thing is that you see the statement. There isn't a good process that involves the stakeholders and advises them as they're going along in developing your regulatory impact assessment. There's that void between asking us what we think and the ultimate result.

The Chairman: The other question we've been trying to grapple with is whether there are alternatives to regulations such as equality management systems or internal regulation. For example, if there is a regulation that said there will be no emissions from your plant... Let's take it to an extreme: No emissions, period, whether they're airborne or waterborne or on trucks. Then Inco steps forward and says to the department that established the regulation that they'll meet that and show their certification that they'll meet it. From then on, you won't be inspected. Maybe once every two years an auditor will come in unannounced just to confirm you're meeting the requirement. However, you'll certify yourself that you'll meet the standards and keep the inspectors away. Do you see that as a system that's workable?

Mr. Hilton: That's an interesting concept, because there are other jurisdictions where there is self-certification, although not the exact example you gave. I'll give you an example. The entry into the United States of any product must comply with TSCA regulations. One provides a positive or negative certification statement at the border. Rarely is one actually audited on that statement, although it's very scary because the fines are horrendous if you do make a misstatement or no statement.

As far as bringing that into the workplace, I think you're dealing with enforcement and how one enforces things. We have subscribed for years to voluntary programs. For example, right now, again in the U.S., and in some cases in Canada, we're subscribing to voluntary waste minimization. We see that as a benefit and we believe it's the kind of thing we could do without regulation.

We also have internal audits right now. In fact, in February we're going to be auditing in the east. We've audited all our plants but one around the world. When we audit these plants we look at local regulations, but we also bring good management practices from our North American operations to these plants. Those are some of the benchmarks we use when we audit these facilities.

[*Translation*]

M. Hilton: Je ne puis faire de commentaire sur la légitimité des 2 milliards de dollars. J'ai pu consulter deux ou trois REIR découlant d'une loi fédérale qui avaient trait à notre industrie. Par exemple, il y a le système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail.

Je reviens au processus de réglementation dont j'ai parlé tout à l'heure. C'est à peu près le même processus. On vient nous voir et on nous demande. J'ai reçu des appels téléphoniques où l'on m'a posé des questions sur ceci et cela et au bout du compte on en vient au résumé. Il n'existe aucun bon processus qui implique les intervenants et qui les tient au courant à mesure qu'on procède à l'évaluation de l'incidence du règlement. Il y a ce vide entre le moment où on nous pose des questions et le résultat final.

Le président: L'autre question à laquelle nous voudrions obtenir une réponse est celle de savoir s'il y a des solutions de rechange à la réglementation comme des systèmes de gestion de légalité ou de réglementation interne. Par exemple, si un règlement disposait qu'il n'y aura aucune émission à partir de votre usine... Poussons cela à l'extrême: aucune émission du tout, qu'elle soit aéroportée, d'origine hydrique ou attribuable au transport par camion. Inco s'avance et déclare au ministère qui a promulgué le règlement qu'elle le respectera et montre la certification à cet égard. À partir de là, vous ne ferez l'objet d'aucune inspection. Il se peut toutefois que tous les deux ans, un vérificateur se présente à l'improviste tout simplement pour confirmer que vous satisfaisez aux critères. Toutefois, vous devrez certifier que vous respecterez les normes et tiendrez ainsi les inspecteurs éloignés. Croyez-vous qu'un tel système soit applicable?

M. Hilton: C'est un concept intéressant, car il existe ailleurs une telle auto-certification même si elle diffère un peu de l'exemple que vous avez donné. Je vais vous donner un exemple. Pour entrer aux États-Unis, un produit doit satisfaire au réglement de la TSCA. Il faut faire voir à la frontière une certification positive ou négative. Il arrive rarement que l'on vérifie cette certification, même s'il y a de quoi être très effrayé étant donné les fortes amendes qu'il faut verser en cas de fausse déclaration ou de non déclaration.

Pour ce qui est d'appliquer cela au milieu du travail, je crois qu'on parle alors d'application et des moyens de s'y prendre. Vous avez adhéré pendant des années à des programmes volontaires. Par exemple, à l'heure actuelle, encore aux États-Unis et parfois au Canada, nous souscrivons à la réduction volontaire des déchets. Nous considérons cela comme un avantage et nous croyons qu'il s'agit là du genre de choses que nous pourrions très bien faire sans réglementation.

Nous avons aussi à l'heure actuelle des vérifications internes. En fait, en février nous allons procéder à des vérifications dans l'Est. Nous l'avons fait pour toutes nos usines dans le monde entier, à l'exception d'une seule. Lorsque nous procédons à la vérification de ces usines, nous nous penchons sur la réglementation locale mais nous y implantons aussi les saines pratiques de gestion de nos usines nord américaines. Nous nous fondons sur certaines données-repères pour ces vérifications.

[*Texte*]

That's really being done now in a way, internally. If you wrote a rule that told us to self-certify, then I guess we could only handle it by continuing to do these kinds of audits. I think there's a possibility.

I know in the U.S., again, they have a similar concept under OHSA. It's not exactly the same. OHSA comes in and conducts an audit. I don't think they call it a certification. The word escapes me, but it provides them with some certainty that, hey, you're doing a good job; we'll be back in a few years to check you out again. So the concept is not novel. I would like to explore a little more how it's working in the other jurisdiction before I would say yes or no to it.

• 1605

Mr. Burnett: I will just add to that, Mr. Chairman. In fact, this is, again, an example of where such a thing could create a business. There are organizations such as the Canadian Standards Association that would love to do the very thing you're suggesting for a small company that cannot afford it's own environmental health and safety staff auditors.

The Chairman: In fact, I'm aware of companies that do a lot of this. One particular one works very closely in research laboratories providing certification, so I'm familiar with it, but it seems to me that we've had a lot of other witnesses who have an awful lot of government inspectors on site all the time.

I'm not convinced that it is necessarily the correct way, and we're trying to find other ways.

I want to thank you for your appearance here today and your input to our committee. It's been very useful. Thank you very much.

Mr. Hilton: Thank you.

Mr. Burnett: Thank you. If any of you have any questions or other comments, please write or visit Sudbury sometime.

The Chairman: We'll have Mrs. Marleau deliver those for us.

Thank you very much.

Our next witnesses are from the Canadian Exporters' Association. We would like to invite them to come forward.

Gentlemen, welcome to this subcommittee dealing with regulation and its impact on competitiveness in Canada. You hold the distinction, I guess, of being our last witnesses. We have all kinds of questions we're now expert on. Hopefully, in your presentation you'll give us all the answers so we don't need to ask the questions in the first place.

Welcome to the committee. Please, if you wouldn't mind introducing yourselves. . .and give us some opening comments. If you could restrict your comments to about 15 minutes, we'll try to have some questions for you.

[*Traduction*]

Cela se fait vraiment d'une certaine manière à l'interne. Si vous rédigez un règlement nous obligeant à l'auto-certification, je suppose que nous ne pourrions l'appliquer qu'en continuant à procéder à ce genre de vérification. Je crois que c'est une possibilité.

Je sais qu'il existe aux États-Unis un système semblable, sous le régime de l'OHSA. Ce n'est pas exactement le même régime. Les de l'OHSA se rendent dans les usines et procèdent aux vérifications voulues. Je ne crois pas qu'ils appellent cela une certification. Le mot m'échappe mais le système leur permet de constater que vous faites bien votre travail; ils reviennent quelques années plus tard pour vérifier de nouveau. Le concept n'est donc pas nouveau. Il faudrait que je puisse examiner d'un peu plus près ce qui se passe ailleurs avant de me prononcer pour ou contre.

M. Burnett: J'ajouterai un petit mot à cela, monsieur le président. En fait, il s'agit là une fois de plus d'une chose qui pourrait créer des emplois. Il y a des organismes tels que l'Association canadienne des normes qui aimeraient beaucoup faire ce que vous proposez pour une petite entreprise qui ne peut se permettre de recruter ses propres vérificateurs en matière de santé et de sécurité environnementale.

Le président: En fait, je connais des sociétés qui sont très actives dans ce domaine. J'en connais une plus particulièrement qui travaille dans les laboratoires de recherche aux fins de certification; je m'y connais donc, mais il me semble que nous avons entendu beaucoup d'autres témoins qui ont à faire à un nombre incroyable d'inspecteurs gouvernementaux qui se présentent chez eux tout le temps.

Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse nécessairement de la bonne façon de faire et nous essayons de trouver d'autres solutions.

Permettez-moi de vous remercier d'être venu aujourd'hui ainsi que des renseignements que vous avez donnés à notre comité. Ils nous seront très utiles. Merci beaucoup.

M. Hilton: Merci.

M. Burnett: Merci. Si vous avez des questions à formuler ou des observations à faire, n'hésitez pas à nous écrire ou à nous rendre visite à Sudbury.

Le président: Nous demanderons à madame Marleau de se faire notre porte-parole.

Merci beaucoup.

Nos témoins suivants représentent l'Association des exportateurs canadiens. Nous les invitons à s'avancer.

Messieurs, bienvenue aux travaux du sous-comité portant sur la réglementation et ses incidences sur la compétitivité au Canada. Vous avez sans doute l'honneur d'être nos derniers témoins. Nous avons toutes sortes de questions pour lesquelles nous sommes maintenant devenus spécialistes. Nous espérons que dans votre mémoire vous nous donnez toutes les réponses, de sorte que nous n'aurons pas besoin de vous poser de questions.

Bienvenue au comité. Je vous en prie, ayez l'obligeance de vous présenter et de faire une déclaration liminaire. Si vous pouviez limiter vos commentaires à environ 15 minutes nous aurions le temps de vous poser des questions.

[*Text*]

Hon. Gerald A. Regan (Chair, Canadian Exporters' Association): Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the committee. My name is Gerald Regan. I am Chairman of the Canadian Exporters' Association.

With me is Mr. James Moore, who is the Vice-President, Policy, of the Canadian Exporters' Association.

I'm sure that you will be aware that the Canadian Exporters' Association is a non-profit trade association comprising about 1,000 companies engaged in exporting goods and services and providing essential services to exporters.

I might say, Mr. Chairman, that one would normally perhaps expect that the president or full-time person would appear for the association. I might explain that our chairman died, unfortunately, about a month or so ago, and we are in the process of finding a new president. So as a nominal person holding the "God bless you" job of chairman of the board, I'm appearing in that capacity.

As a consequence, I do want to apologize for the fact that the copies of the statement that appear in the form of a letter to you, which have just been circulated, are only in English. That is because of the fact that having been travelling myself, it wasn't possible for me to meet with officials to approve of the contents until this morning. Your staff has kindly undertaken that it will be translated in due course, but that is the reason for which I apologize.

Let me say a word about the Exporters' Association. It was established in 1943 and it provides a comprehensive range of services to Canadian exporters. We attach great importance to seeking to ensure that Canada provides an attractive base from which to conduct international business. It is from this perspective that we appreciate particularly the opportunity to comment to the committee on regulation and competitiveness as it affects Canadian exports.

• 1610

We recognize you have heard from a considerable number of witnesses and obviously some of what we say will be repetitive, so please do not hesitate to cut me off if that is occurring.

We are, of course, keenly interested because our membership provides the bulk of the exports from this country. As you know, they amount to something like $140 billion a year and constitute a tremendous portion of the economic activity that makes the standard of living we enjoy in this country possible.

In a global economy, markets and supply sources are becoming increasingly independent of national borders and domestic economies. The pressures and opportunities for Canadian enterprises to survive and prosper and the pressure on Canadian governments to create a public policy framework, including a regulation to encourage growth and productivity, efficiency and effectiveness, innovation and dynamism, will continue to increase through this decade and beyond.

[*Translation*]

L'honorable Gerald A. Regan (président, Association des exportateurs canadiens): Merci beaucoup Monsieur le président ainsi que vous les membres du comité. Je m'appelle Gerald Regan et je suis président de l'Association des exportateurs canadiens.

Je suis accompagné de James Moore, le vice-président à la politique de l'Association des exportateurs canadiens.

Je suis sûr que vous savez que l'Association des exportateurs canadiens est un organisme sans but lucratif regroupant un millier d'entreprises exportatrices de biens et de services et pourvoyeuses de services essentiels aux exportateurs.

Permettez-moi de dire, Monsieur le président que l'on s'attendrait sans doute à ce que le président lui-même comparaisse au nom de l'Association. Je dois expliquer que notre président est malheureusement décédé il y a environ un mois et que nous tentons à l'heure actuelle de lui trouver un remplaçant. Ainsi en tant que personne nominale détenant la «sainte» fonction de président du conseil d'administration, je comparais devant vous en cette qualité.

Je tiens à m'excuser du fait que les copies de la déclaration qui prennent la forme d'une lettre qu'on vient tout juste de vous remettre, soient en anglais. Cela est dû au fait qu'ayant dû moi-même voyager il m'a été impossible de consulter mes collègues pour en approuver le contenu avant ce matin. Vos employés ont gentiment accepté de s'occuper de le faire traduire dans les plus brefs délais. C'est la raison pour laquelle je vous fais mes excuses.

Permettez-moi de dire quelques mots au sujet de l'Association des exportateurs. Fondée en 1943, l'Association offre une gamme complète de services à ses membres. Un de nos objectifs est de faire en sorte que le Canada soit une base avantageuse pour exercer des activités de commerce extérieur. C'est dans cette perspective que nous accueillons avec plaisir l'occasion d'exposer à votre sous-comité l'incidence de la réglementation sur la compétitivité et les exportations canadiennes.

Nous savons que vous avez entendu beaucoup de témoins de sorte que ce que nous dirons pourrait être répétitif. N'hésitez pas à m'interrompre si c'est le cas.

Bien sûr, la question nous intéresse vivement car nos membres sont la source de la plupart des exportations du pays. Comme vous le savez, ces exportations équivalent à quelque 140 milliards de dollars par année et représentent donc une part extrêmement importante de l'activité économique qui rend possible le niveau de vie dont nous jouissons ici.

Dans un économie globale, les marchés et les sources d'approvisionnement sont de moins en moins fonctions des frontières et des économies nationales. Tout au long de la présente décennie et au-delà même, les pressions exercées sur les entreprises canadiennes et les occasions qui leur sont offertes de survivre et de prospérer, de même que les pressions exercées sur les gouvernements canadiens afin qu'ils établissent un cadre d'énoncés de politiques officielles, y compris une réglementation qui favorise la croissance et la productivité, l'efficience et l'efficacité, l'innovation et le dynamise, continueront de s'accroître.

[*Texte*]

It is obvious a country with such a large area, small population and great resources, must trade to prosper. Our exporters are not only faced with a multiplicity of different levels of government within Canada because of our federal system, each with its own often overlapping regulatory requirements, but they also must comply with the regulatory requirements of foreign markets. Canadian regulatory objectives are usually commendable, but too often are cast in isolation from the big global picture. This global picture must include their impact on Canadian competitiveness and also consider comparative regulatory developments in other countries, particularly other exporting companies that are competing with us in the same markets.

There is a need for a greater awareness of the costs and impact on Canadian export competitiveness. A small cost increase incurred by regulatory requirements may result in a lost market at a much greater cost to the economy as a whole. There should be enhanced coordination and standardization with our trading partners. Product standards, safety, transportation, consumer protection, workplace and environmental regulations are examples of the many areas where Canada should look to international developments to determine the form domestic regulations should take.

Canadian regulations that differ substantially from regulations with similar objectives of our major trading partners can add a significant and unnecessary cost burden and adversely affect competitiveness.

Canadian objectives should be pursued wherever possible, by playing an international leadership role in those international fora that are developing requirements or standards that may lead to regulation, rather than passing them in isolation in this country.

We believe one of the key elements in creating a public policy framework is the establishment of laws and their implementing regulations, which enhance and do not hinder our ability to compete in international markets and which foster a level playing field in international commerce.

In addressing the steering group on prosperity, which recently released the action plan for Canada's prosperity, the Canadian Exporters' Association's late president, James Taylor, put the association's position succinctly:

> Governments at all levels, more often than not, take little or no account of the impact on Canadian competitiveness before they implement specific policies, laws, taxes, and regulations. They should. They must. What is needed is an "International Competitiveness Impact Assessment" (ICIA) screen through which all government activity must be passed to determine what impact and what cost or contribution to Canadian

[*Traduction*]

De toute évidence, pour prospérer, un pays comme le nôtre, aux vastes étendues peu peuplées et regorgeant de richesses naturelles, doit faire du commerce. Nos exportateurs sont non seulement aux prises avec une multiplicité de niveaux différents de gouvernement au sein du Canada–même en raison du régime fédéral, chacun d'eux énonçant ses propres exigences réglementaires qui en regroupent souvent d'autres, mais ils doivent aussi se conformer aux exigences règlements des marchés étrangers. Les objectifs canadiens de réglementation sont habituellement fort louables, mais trop souvent ils sont fixés sans égard à ce qui se passe dans le reste du monde. Or, il faudrait tenir compte de l'incidence de ces règlements sur la compétitivité canadienne et de l'évolution de la réglementation à l'étranger, particulièrement celle qui vise d'autres exportateurs rivalisant avec nous sur les mêmes marchés.

Il faut être plus sensible aux coûts et à l'incidence de ces règlements sur la compétitivité canadienne sur les marchés d'exportation. Une faible augmentation de coûts causée par des exigences réglementaires peut provoquer la perte d'un marché, ce qui coûtera beaucoup plus cher à l'économie dans son ensemble. Il faudrait coordonner et uniformiser davantage notre réglementation avec celle de nos partenaires commerciaux. À titre d'exemple des nombreux domaines dans lesquels le Canada devrait s'attarder aux règlements étrangers pour déterminer la forme que devrait prendre les siens, mentionnons les normes relatives aux produits, à la sécurité, au transport, à la protection du consommateur, aux conditions de travail et à la protection de l'environnement.

Les règlements canadiens qui diffèrent beaucoup des règlements à objectif similaire de nos principaux partenaires commerciaux peuvent ajouter énormément et inutilement aux coûts et ainsi nuire à la position concurrentielle des exportateurs.

Pour atteindre ces objectifs, plutôt que d'adopter des règlements sans égard à ce qui se passe ailleurs, le Canada gagnerait à assumer un certain leadership sur les tribunes internationales qui élaborent des normes ou des exigences susceptibles d'aboutir à de la réglementation.

Un des éléments clés de l'établissement d'une politique officielle consiste à promulguer des lois et des règlements d'application qui rehaussent notre capacité de livrer concurrence sur les marchés internationaux plutôt que d'y nuire, et qui favorisent l'uniformisation des règles uniformes de commerce international.

En réponse au Comité directeur de la prospérité qui a récemment déposé son plan d'action visant à favoriser la prospérité canadienne, notre regretté président de l'Association des exportateurs canadiens, James Taylor, a expliqué la position de l'Association en ces mots:

> Bien souvent, les gouvernements de tout ordre tiennent peu compte, s'ils en tiennent compte, de l'incidence sur la compétitivité canadienne de politiques, de lois, de taxes et de règlements qu'ils s'apprêtent à annoncer. Pourtant, ils devraient le faire. En fait, ils doivent le faire. Il faudrait procéder à une évaluation de l'incidence sur la compétitivité internationale (EICI) dans le cadre de laquelle toute l'activité gouvernementale serait examinée

[*Text*]

competitiveness there is for each specific action. Decisions can then be taken with the full knowledge of what the ICIA will likely be. We must avoid costly regulatory over-burden and ensure that there is a positive climate in Canada for innovation; including competitive taxation, research and development inducements, transportation systems, education and export support including export financing. We must remove or avoid over-burdening the economy with unnecessary or excessive costs. . .

That is the end of that particular quote.

• 1615

We were very pleased that our recommendations with respect to the establishment of an international competitiveness impact assessment screen are reflected in the recommendations proposed by the steering group for Canada's prosperity in its stated view that:

Governments must begin to measure and report publicly on the benefits, costs and side effects of all existing and proposed policies so that their impact on all aspects of the economy can be understood fully. Better ways must be found of coordinating government policies and reducing the overlap and duplication of programs and regulations among jurisdictions. Our governments should lead by example and show Canadians that we can achieve a new spirit of cooperation.

Well, Mr. Chairman, the steering committee goes on to specifically recommend, as you know, the use of competitiveness impact assessment, a regulatory budget to assess all current and proposed legislation and regulation, and that procedures be put in place by April of 1993.

A further key recommendation is the establishment of a federal-provincial body or process to harmonize and coordinate policies within and between levels of government by monitoring current and proposed legislative, regulatory and policy initiatives by agreeing on national standards and by eliminating duplication and overlap.

The committee has also received a number of excellent recommendations. We might just very quickly say that key elements we see in those recommendations are:

1. All proposed regulations be carefully scrutinized to see whether (a) they are necessary and (b) there are alternatives to meet the need;

2. All proposed regulations should be submitted to cost benefit analysis by the originators. Such assessment should be publicly available for comments as early as possible in the developmental stage;

[*Translation*]

afin d'en déterminer l'incidence sur la compétitivité canadienne, ainsi que son coût ou sa contribution à celle-ci. Ils seraient alors à même de prendre des décisions, pleinement conscients des incidences probables qu'elles auront. Nous devons éviter d'imposer un fardeau réglementaire trop lourd et trop onéreux et nous assurer que le climat, au Canada, favorise l'innovation, entre autre par des impôts concurrentiels, des incitations à la recherche et au développement, un appui au réseau de transport, à l'éducation et à l'exportation, y compris son financement. Nous devons éliminer ou éviter les coûts excessifs ou inutiles qui taxent trop l'économie. . .

Voilà qui met fin à la citation.

Nous avons été très flattés de constater que l'évaluation de l'incidence sur la compétitivité internationale que nous proposions était reprise dans les recommandations du Comité directeur de la prospérité du Canada, à savoir:

Les gouvernements doivent commencer à mesurer les avantages, les coûts et les effets secondaires de toutes les politiques en vigueur et rejetées et de les rendre publiques de sorte que leur incidence sur tous les secteurs de l'économie puisse être bien comprise. Il faut trouver de meilleurs moyens de coordonner les programmes gouvernementaux et de réduire les recoupements et les dédoublements de compétences. Nos gouvernements devraient donner l'exemple et montrer aux Canadiens qu'ils peuvent faire montre d'esprit de collaboration.

Monsieur le président, le comité directeur en proposant notamment, comme vous le savez, d'avoir recours à une évaluation de l'incidence sur la compétitivité, une sorte de bilan de la réglementation, pour évaluer tous les règlements et toutes les lois en vigueur et projetées et de mettre en place toutes les façons de procéder d'ici à avril 1993.

Autre recommandation d'importance, le comité propose la création d'une organe ou d'un processus fédéral-provincial visant à harmoniser et à coordonner les politiques entre les divers niveaux de gouvernement, notamment en assurant le suivi des mesures législatives et réglementaires actuelles et projetées et les programmes envisagés, à s'entendre sur des normes nationales et à éliminer les dédoublements et les chevauchements.

Le comité a également reçu un certain nombre d'excellentes recommandations. Permettez-moi de préciser, brièvement, les éléments-clés de ces recommandations:

1. Que l'on procède à un examen approfondi de tous les règlements projetés afin de déterminer s'ils sont vraiment nécessaires et s'il existe d'autres moyens de répondre aux besoins;

2. Qu'une analyse des coûts et avantages de tous les projets de règlements soit faite par ceux qui les proposent. Les résultats de cette analyse devraient être rendus publics de façon à pouvoir sonder l'opinion le plus tôt possible, au stade de la rédaction;

[*Texte*]

3. An independent mechanism be established to conduct an international competitive impact analysis on all proposed new regulations, and that this should include analysis of comparable regulations by our trading partners, impact-cost differentials and, where appropriate, recommendations for harmonization with regulatory requirements in our major markets and particularly in North America;

4. Such assessments should be publicly available before they're finalized and that prior and meaningful consultation with interested parties be mandatory at both stages to seek to minimize costs and find alternatives to regulation where possible;

5. The establishment of a regulatory appeal process;

6. The adoption of the practice of releasing regulatory budgets in concert with fiscal budgets;

7. All regulations should be subject to sunset clauses;

8. We endorse the suggestion that regulatory review be a continuous business of Parliament, perhaps through the appropriate standing committee structures and the development of closer coordination mechanisms between different levels of government, including mutual recognition for harmonization and avoidance of regulatory duplication;

9. The encouragement of voluntary and industry-led initiatives as alternatives to regulation; and

10. The adoption of a more proactive leadership role in international fora developing international law and standards in areas that may lead to regulation.

Mr. Chairman, most exporters believe that regulation in Canada is excessive, relative to many other countries with whom our exporters compete. This is evidenced in your committee's preliminary report, which noted the cost of regulation. I won't go through that report in detail because you are familiar with it, but the costs add up in many different ways, such as development, enforcement, compliance, and various others, which all add up to very considerable costs.

To be brief, in conclusion we would like to underline the importance of minimizing the trade-distorting potential of inappropriate and costly regulatory activity that is out of step with world trade globalization. Meaningful regulatory international competitive impact assessments must be conducted in this context with affected Canadian parties.

Mr. Chairman, being cognizant that many of the matters we have spoken of have been brought to your attention by others, we nevertheless want to emphasize how important they are and how urgent the export committee considers your work to be. We thank you for the privilege of appearing before you.

[*Traduction*]

3. Un mécanisme indépendant devait être établi afin de faire l'analyse de l'incidence sur la compétitivité internationale de tous les nouveaux règlements projetés et ce mécanisme devrait comprendre une analyse des règlements comparables en vigueur chez nos partenaires commerciaux, les écarts de coûts causés par ces mesures et, lorsqu'il y a lieu, des recommandations visant à harmoniser nos règlements avec ceux de nos principaux partenaires commerciaux, particulièrement en Amérique du Nord;

4. Que les Canadiens puissent prendre connaissance de ces analyses avant leur achèvement et qu'il soit obligatoire de consulter les intéressés aux deux stades dans le but de minimiser les coûts et de trouver des solutions de rechange à la réglementation, lorsqu'il y a moyen;

5. Que soit mis en place un processus permettant d'en appeler de la réglementation;

6. Que l'on prenne l'habitude de publier les dépenses et les recettes attribuables à la réglementation en même temps que les budgets fiscaux;

7. Que tous les règlements puissent faire l'objet de révision;

8. Nous appuyons la proposition voulant que l'examen de la réglementation constitue des affaires courantes du Parlement, au moyen peut-être d'un comité permanent et de moyens concrets, afin d'arriver à une meilleure coordination entre les différents ordres de gouvernement, y compris la reconnaissance mutuelle du besoin d'harmoniser la réglementation et d'éviter les chevauchements;

9. Que soient encouragées des mesures facultatives et des mesures conçues par l'industrie pour remplacer la réglementation; et

10. Que l'on assume un rôle plus proactif au sein des tribunes internationales où sont élaborées les lois et les normes internationales relatives à des questions qui pourraient aboutir à de la réglementation.

Monsieur le président, la plupart des exportateurs estiment que la réglementation est excessive au Canada, comparativement à de nombreux autres pays avec lesquels nos exportateurs rivalisent. J'en tiens pour preuve le rapport préliminaire de votre comité, dans lequel vous soulignez le coût de la réglementation. Je n'ai pas l'intention d'aborder ce rapport en détail car vous le connaissez bien, mais les coûts s'accumulent, par exemple le coût de développement, le coût de mise en vigueur, le coût de conformité, et divers autres coûts qui finissent par représenter un total très imposant.

Bref, en guise de conclusion, nous voulons souligner l'importance de perturber le moins possible le commerce par l'adoption de règlements coûteux et non pertinents ne cadrant pas avec la globalisation des marchés. De véritables évaluations de l'incidence sur la compétitivité internationale des règlements doivent être faites à cette fin, de concert avec les Canadiens intéressés.

Monsieur le président, conscients que d'autres ont attiré votre attention sur bon nombre des questions que nous avons abordées, nous tenons néanmoins à souligner l'importance de ces questions et à quel point le comité des exportations tient pour pressant le caractère de vos travaux. Nous vous remercions de nous avons donné l'occasion de comparaître.

[*Text*]

• 1620

The Chairman: Thank you very much for your comments.

I had to lean over to my staff and ask what preliminary report we issued. I think you may have received a summary of witness representations and so on. I wasn't aware that we had in fact done a report. As chairman, I felt somewhat concerned.

Mr. Regan: Perhaps if there is that problem, I should read that paragraph to you rather than assume the familiarity.

The Chairman: Let us say it isn't in a sense a report. It may be a summary of evidence that we've received more so than any report in the context of a report as I would envision it.

You make a number of comments. On page 2 you bring to us a unique perspective, different from, I would say, most if not all of those we've heard from, because not many have their sole purpose in life to export product from Canada. Obviously, you bring a different view.

On page 2 you make a comment in the top paragraph that says:

> Canadian regulations which differ substantially from regulation with similar objectives in our major trading partners can add a significant and unnecessary cost burden adversely affecting competitiveness.

I understand the statement; that's fairly clear. We've been asking many of the witnesses who have appeared before us if our regulations are tougher, easier, more difficult to comply with than they are finding in other countries. I guess we haven't had that many examples of where in fact that's a problem. Could you share with us where you may have run into some of those problems so that we have maybe a better way to go and look?

Mr. Regan: I may fall back on our resident expert, Jim Moore, in this regard in a moment, but let me mention a couple to you. The movement to require double-hulled tankers would obviously fall into that category. We have the situation in Canada where if an accident occurs, sometimes to prevent it from occurring again in the future we take very strenuous regulatory action by way of putting in major changes. That has, in the past, often been taken in isolation from what is happening elsewhere in the world or how the problem is being approached elsewhere.

The Chairman: The example you give then is where we would have a different requirement on the transportation, the kind of vessels that can be used in Canadian waters than may exist elsewhere.

Mr. Regan: That's right.

The Chairman: Okay.

Mr. Regan: For instance, the requirement of double-hulling for tankers would imply a cost that would add greatly to the comparative cost of moving petroleum products.

Earlier this afternoon I believe you heard from Canadian Pacific Railways. I recently—wearing another cap—was chairman, acting for the Premier of Nova Scotia, of a task force examining the future of the port of Halifax. We find,

[*Translation*]

Le président: Merci beaucoup de vos observations.

J'ai dû demander à mon personnel si nous avions produit un rapport provisoire. Vous avez peut-être reçu le résumé des observations des témoins, etc., mais je ne savais pas que nous avions produit un rapport. Cela m'inquiète, à titre de président.

M. Regan: Si c'est le problème, je devrais vous lire le paragraphe en question au lieu de présumer que vous en connaissez la teneur.

Le président: Disons qu'il ne s'agit pas vraiment d'un rapport. C'est plutôt le résumé des témoignages que nous avons reçus qu'un rapport au sens où je l'entends.

Vous formulez un certain nombre d'observations. À la page 2, vous apportez un point de vue nouveau, du moins différent d'à peu près tout ce que nous avons entendu jusqu'ici parce que rares sont ceux qui ont pour seule activité l'exportation en provenance du Canada. De toute évidence, vous présentez un point de vue nouveau.

Au premier paragraphe de la page 2, vous dites ceci:

> Tout règlement canadien qui diffère sensiblement d'un autre semblable appliqué par un de nos grands partenaires commerciaux peut constituer un obstacle sérieux et inutile, nuisible à notre compétitivité.

Je comprends votre énoncé; il est assez clair. Nous avons demandé à beaucoup de témoins qui ont comparu devant nous si les règlements canadiens étaient plus ou moins stricts ou plus difficiles à faire appliquer que ceux d'autres pays. J'imagine que l'on ne nous a pas cité de cas problèmes en exemple. Pourriez-vous nous indiquer où vous auriez éprouvé des difficultés pour que nous puissions nous pencher sur la question?

M. Regan: Je m'en remettrai à ce sujet à notre expert, M. Jim Moore, mais je vais d'abord apporter une ou deux précisions. Les pressions exercées en vue d'exiger des pétroliers à double coque en seraient un exemple. Au Canada, après un accident, on cherche à en prévenir d'autres en apportant de grands changements qui aboutissent à des mesures de réglementation très rigoureuses. On l'a souvent fait par le passé sans se préoccuper de la situation ailleurs dans le monde ni des solutions envisagées ailleurs.

Le président: Votre exemple est celui où le Canada aurait des exigences différentes d'autres pays en matière de transport, pour ce qui est des navires circulant dans les eaux canadiennes.

M. Regan: C'est exact.

Le président: Bon.

M. Regan: Par exemple, en exigeant que les pétroliers aient une double coque, on occasionne des coûts importants qui s'ajoutent au coût comparatif du transport des produits pétroliers.

Plus tôt cet après-midi, je crois que vous avez entendu le témoignage du Canadien Pacifique. Récemment, j'ai présidé, à un autre titre, pour le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, un groupe de travail examinant l'avenir du port

[*Texte*]

for instance, that the Canadian railways, in moving goods from our port to central Canada or from Montreal to Toronto and Chicago—our railways are an essential part of moving goods from Europe—are at a disadvantage against the American railways and are losing business to the American railways because of a variety of regulations, taxes and costs that are imposed upon them in Canada that don't exist for the parallel movement of goods by the American railways.

Those are two examples that come to my mind. Jim, would you like to add anything to this?

Mr. James D. Moore (Vice-President, Policy, Canadian Exporters' Association): Mr. Chairman, it's possible to come up with quite a long list without very much difficulty, but we didn't attempt to put together—

The Chairman: I guess I'm not asking you in that context to give us a list. It was more the idea that because you are an exporter industry, you are representing the exporters. I was thinking more of the finished product that leaves Canada versus the finished product that you are having to compete with from some other source. I appreciate that there could be different transportation modes and so on, but I was thinking more of the product itself.

• 1625

Mr. Regan: Certainly the movement of the product adds to the question of whether it is competitive or not. We would be very happy to provide the comments of major exporters in relation to regulations that affect manufacturing.

Obviously every regulation—and they are often worthwhile—that imposes cost as a consequence of environmental, safety or minimum wage requirements or standards. . .they all affect costs. Without pointing out to you specific ones that are different, there is an obvious advantage in keeping our competitiveness and harmonizing those, wherever possible, on an international basis with our trading partners.

The Chairman: The question of harmonization is one that we have heard quite often, both internationally and nationally.

Let us talk about the international side for a moment. As an exporter, you are selling your product to a destination. You are competing with someone who is also selling it to that destination. Are we to harmonize with the competitor, or are we to harmonize to the standards of the customer? I would be interested in hearing some suggestions, because the products your group represents are probably made in all countries of the world. How do you harmonize to that standard?

Mr. Regan: When I was involved in the trade question we were shipping about 82% of our exports to the United States. Let me use that as an example.

We would harmonize with the major industrial countries that were also selling into the United States market, as well as with standards for the American domestic competition that we would be meeting. So in that case it would be both. If you are talking about products that we are selling into the Philippines, in some instances—in relation to safety and environmental standards and matters of that type, for example—it may be impractical in the short term for us to

[*Traduction*]

d'Halifax. Nous avons découvert, par exemple, que pour le transport des produits de notre port vers le Canada central ou de Montréal vers Toronto et Chicago, les chemins de fer canadiens—qui sont essentiels pour le transport des produits en provenance de l'Europe—sont défavorisés par rapport aux chemins de fer américains parce qu'ils perdent des affaires, au profit des chemins de fer américains, en raison de divers règlements, taxes et coûts qui leur sont imposés et qui n'existent pas aux États-Unis.

Voilà les deux exemples qui me viennent à l'esprit. Jim, aurais-tu quelque chose à ajouter?

M. James D. Moore (vice-président, Politiques, Association des exportateurs canadiens): Monsieur le président, on pourrait dresser une assez longue liste d'exemples sans trop de mal, mais nous n'avons pas essayé de réunir. . .

Le président: Je ne vous demande pas de nous donner une liste. Comme je m'adresse à des exportateurs qui représentent d'autres exportateurs, je m'interroge davantage sur le produit fini qui quitte le Canada par rapport au produit fini venant d'ailleurs que vous avez à concurrencer. Je comprends qu'il existe différents modes de transport, mais je m'intéresse davantage au produit lui-même.

M. Regan: Il est sûr et certain que le transport du produit est un facteur important pour déterminer s'il est concurrentiel ou non. Nous nous engageons bien volontiers à fournir les observations de grands exportateurs sur les règlements qui touchent la fabrication.

De toute évidence, tous les règlements—qui sont souvent utiles—qui imposent un coût attibuable aux normes de l'environnement, de la sécurité ou du salaire minimum, ont de l'incidence sur les coûts. Sans insister sur les différences, il serait évidemment avantageux, pour assurer notre compétitivité, que nous harmonisions, dans la mesure du possible, nos règlements avec ceux de nos partenaires commerciaux.

Le président: On nous a souvent parlé de l'harmonisation, tant sur le plan international que national.

Arrêtons-nous au plan international pour un instant. En tant qu'exportateur, vous vendez votre produit quelque part et vous concurrencez un autre vendeur du même produit au même endroit. Devons-nous harmoniser nos règles sur celles du concurrent ou sur celles du client? Je veux entendre vos propositions parce que les produits que votre groupe représente sont probablement fabriqués dans tous les pays du monde. Comment s'harmoniser à ce genre de normes?

M. Regan: Quand je faisais du commerce d'exportation, nous expédions à peu près 82 p. 100 de nos exportations aux États-Unis. Permettez-moi de me servir de cet exemple.

Nous nous alignions sur les grands pays industriels qui vendaient aussi sur le marché américain ainsi que sur les normes du marché intérieur américain auquel nous faisions face. Dans ce cas-là il s'agissait des deux. Pour des produits vendus aux Philippines, dans certains cas—en raison des normes environnementales et autres questions du genre—il serait peut-être impossible à court terme de nous aligner sur les normes du pays mais il serait très utile de pouvoir

[*Text*]

harmonize with them, but it would be tremendously helpful if we could harmonize with the other major industrialized exporting countries.

The Chairman: I do not know if this is fair or not, but we have had a lot of discussion about provincial harmonization. We at the federal level have lots of witnesses talking to us about that subject. Obviously it is not a new subject. Could you give us some suggestion from previous provincial knowledge? How do we go about convincing the provinces that they ought to be harmonizing their regulations in this country?

Mr. Regan: Not easily.

Mr. Chairman, I think there are many areas where harmonization exists in standards—in construction and in matters of that type. I think as long as we recognize that, we are a federation, and under our Constitution the provinces have more powers than the states of any other federation in the world, much more than the states of the United States. . .

I can remember when we had meetings of the eastern Canadian premiers and the New England governors, subjects like electric power would come up and the Americans would not know what on earth we were talking about. That was because of the difference in jurisdiction.

• 1630

The fact that we have strong provinces that have jurisdiction of that type means that we must, through federal-provincial meetings at the senior bureaucratic level, seek to achieve that harmonization by agreement and by the fact that it's obviously to the advantage of both levels to have the harmonization.

Having said that, one is not encouraged by parallel examples of the difficulties that recently occurred in attempting to break down trade barriers between the provinces. I'm not going to say there's any easy solution to it.

The Chairman: In the recent Charlottetown agreement there was a move where there would be some elimination of duplication of government where the federal government in fact would step aside from some of its areas of activity. Without getting into the individual items that were in that proposal, do you see that as one of the ways of disentangling this duplication of government regulation, whether it's the federal government stepping aside or the provincial government stepping aside?

Mr. Regan: Exporters certainly are troubled by the duplication of regulations where that exists. They'd be much happier if they were dealing with only one jurisdiction in establishing regulations in a particular field of activity. My personal choice would be that it would be the federal government. I don't like to see the movement of powers to the provinces. Others might have different views. In any event, our membership would be concerned about keeping out duplication. They would certainly applaud anything that clarified jurisdictions.

The Chairman: Mrs. Marleau.

[*Translation*]

s'aligner sur celles des autres grands pays exportateurs du monde industrialisé.

Le président: Je ne sais si c'est bien, mais nous avons beaucoup discuté de l'harmonisation des provinces. Beaucoup de nos témoins nous en ont parlé, à nous du niveau fédéral. De toute évidence, ce n'est rien de nouveau. Pourriez-vous nous donner des suggestions d'après ce que vous savez des provinces? Comment convaincre les provinces d'harmoniser leurs règlements respectifs?

M. Regan: Ce ne serait pas facile.

Monsieur le président, je pense que l'harmonisation existe déjà dans de nombreux secteurs—les normes de construction et autres domaines du genre. À mon avis, pour autant que nous reconnaissons que, dans notre fédération et aux termes de notre Constitution, les provinces ont plus de pouvoirs que dans tout autre fédération du monde et plus de pouvoirs que les États américains. . .

Je me souviens que, dans les réunions regroupant des premiers ministres canadiens des provinces de l'Est et les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre, quand il était question d'énergie électrique, les Américains ne comprenaient rien en raison des différents niveaux de compétence.

Le fait que nous ayons des provinces fortes qui possèdent de telles compétences signifie que nous devons, par le truchement de discussions fédérales-provinciales de haut niveau, nous décider à harmoniser les normes par voie d'ententes, parce qu'il serait avantageux pour les deux paliers d'avoir une telle harmonisation.

Cela dit, les problèmes qui ont surgi récemment lors de discussions portant sur l'élimination des barrières commerciales entre les provinces sont plutôt décourageants. Il n'y a pas de solutions faciles.

Le président: L'accord récent de Charlottetown visait à éliminer dans une certaine mesure les chevauchements de sorte que le gouvernement fédéral se verrait contraint de se retirer de certains des secteurs sur lesquels il exerce sa compétence. Sans aborder les points dont il était question dans l'entente, croyez-vous que le fait de voir le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial se désister de sa compétence peut contribuer à supprimer les chevauchements de règlements?

M. Regan: Les exportateurs éprouvent beaucoup de difficultés avec les chevauchements de règlements qui existent. Il serait beaucoup plus simple pour eux de traiter avec une seule instance dans un domaine particulier. En ce qui me concerne, je préférerais que cette instance soit le gouvernement fédéral. Je n'aime pas l'idée de transférer des pouvoirs aux provinces. D'autres ne seront peut-être pas du même avis, mais quoi qu'il en soit, nos membres voudraient bien qu'il n'y ait plus de chevauchements. Ils appuieraient toutes mesures qui contribueraient à régler la situation.

Le président: Madame Marleau.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: It's extremely difficult, especially when we're dealing with exports, to speak in terms of harmonization of regulations. I have no problems if we're harmonizing with bodies that have the same standards as we do. As a politician, though—you're very much aware of this—the people that we represent are demanding more and more regulations, especially in terms of certain areas, such as the environment, health and safety.

It's a question of balancing the demands. There are times when these demands, while they may appear to be very difficult when they're first put into place, may be, in the long run, quite good for the different companies. As other countries or jurisdictions develop and their people demand the same kinds of standards, industries may be able to sell the technology to those other areas. Often, it becomes a good thing, but it takes some time.

Have you found in some of your industries where there were harsh regulations put into place 10 years ago, that 10 years later they may be in a better position because the new jurisdictions were just bringing in these kinds of technologies and demands?

Mr. Regan: I'm not aware of that experience. The disadvantage for us to move ahead and provide the leadership by unilaterally putting higher standards in place is that we make our product less competitive. We are urging that we should, through international forums, attempt to have these higher standards applied at the same time.

I again make the comparison between the Philippines and France. We obviously cannot have success in having that harmonization with all countries. If we could, it would be with those countries that are our major competitors and are therefore in manufactured goods, for instance, as well as other products. They are therefore advanced. I think that's a much better way for us to go.

I come back to your question about the fact that the public demands something. If we have a chemical spill or a spill of hazardous material somewhere, then obviously there is an outcry at the time and those people who have the responsibility to represent the public naturally attempt to take rapid remedial action by way of regulation.

• 1635

However, when that action is taken in isolation, we not only feel that doing so is much better if it can be done along with our trading partners, but also that there has to be a cost benefit analysis. I would point out that we can save an incredible number of lives if we establish a 20-mile-an-hour speed limit on the highways, but that limit is probably not practical; indeed, it isn't.

[*Traduction*]

Mme Marleau: Il est très difficile, surtout dans le domaine des exportations, de parler d'harmonisation de règlements. Je n'y vois aucun problème si cette harmonisation peut se faire au niveau d'organismes qui possèdent les mêmes normes que nous. Toutefois, en tant que responsable politique—et vous êtes très consciente de cela—les intérêts que nous représentons exigent de plus en plus de règlements, surtout dans certains domaines, comme ceux de l'environnement, de la santé et de la sécurité.

L'important, c'est d'équilibrer ces exigences. Il arrive que les règlements demandés, bien qu'ils puissent paraître compliqués lorsqu'ils sont mis en vigueur pour la première fois, s'avèrent, à long terme, avantageux pour les différentes entreprises. Par exemple, les habitants d'un pays en développement exigeront, au fur et à mesure que leur pays se développe, les mêmes normes, de sorte que les industries seront en mesure de leur vendre leur technologie. Souvent, l'adoption de tels règlements peut s'avérer profitable, même si cela prend du temps.

Y a-t-il parmi vos membres des industries qui étaient assujetties à des règlements rigoureux il y a 10 ans et qui, 10 ans plus tard, donc aujourd'hui, se trouvent en meilleure posture, du fait d'un nouveau pays qui introduirait des technologies et des règlements de ce genre?

M. Regan: Je n'en connais pas. L'inconvénient, c'est que si nous allons de l'avant et que nous mettons en place, de façon unilatérale, des normes plus strictes, nous risquons de rendre notre produit moins compétitif. Nous devrions donc, par l'entremise de tribunes internationales, faire en sorte que des normes plus strictes soient appliquées au même moment.

Je reprends l'exemple des Philippines et de la France. Nous ne pouvons évidemment pas harmoniser nos normes avec celles de tous les pays. Si nous pouvions le faire, ce serait avec les pays qui sont nos principaux concurrents, dans le domaine de la fabrication par exemple. Ils seraient donc assez avancés. À mon avis, c'est dans cette voie que nous devrions nous lancer.

Je reviens à votre question portant sur les exigences du public. Si un déversement de produits chimiques ou de substances dangereuses se produit quelque part, il y aura bien sûr des protestations et les personnes chargées de représenter le public tenteront naturellement d'adopter des mesures d'urgence par voie de règlement.

Toutefois, les règlements sont adoptés isolément, alors que nous estimons qu'il est beaucoup plus préférable de le faire de concert avec nos partenaires commerciaux et aussi de procéder en même temps à une analyse des coûts-avantages. J'aimerais vous signaler que nous pourrions sauver un nombre incroyable de vies si nous établissions la limite de vitesse à 20 milles à l'heure sur nos autoroutes. Toutefois, cette limite n'est probablement pas pratique. En fait, elle ne l'est pas.

[*Text*]

Analysis in the United States on cost benefit has shown in relation to some regulations that were put into effect that the cost per life saved was a trillion dollars or something or other. Therefore, in a perfect world we would obviously do everything that can avoid any type of an accident, but there has to be some sort of analysis of the practicality.

The way we can best not shoot ourselves in the foot by becoming less competitive is by seeking to have full public debate before a regulation comes into force, by having a screen by which to assess what the cost to our competitiveness will be, and to see if our partners are moving in the same direction.

Do you want to add anything, Jim?

Mr. Moore: Yes. In answer to your question, there are definitely examples out there where regulation has imposed higher standards in Canada, which initially acted to the detriment of Canadian exporters but that laterally saw us on the cutting edge as other countries caught up with us and left us with an exportable high-tech response with regard to the environment and grain, which I think is an example that has been given to you. A lot of these issues are dealt with in international fora; not everything we want to regulate, but product standards, for instance, on which we need to be more active, and hazardous goods movement, which we touched on a bit with the double-hulling and the oil spills.

There is a lot of international activity going on to try to develop worldwide standards, and we need to be on the cutting edge of those standards. It is probably too optimistic for us to think we could actually use regulation to establish areas where Canada could play a leadership role in terms of product and its potential for future export; that would be a very hit or miss tactic. But there certainly are—and we don't question you when you say there are—situations where that can come about.

Mrs. Marleau: We are always worried about going to the lowest common denominator, so we have to be very vigilant that we are not placed in that position. There are some developing countries that are far less concerned about some of the items that we've learned through experience are extremely bad for our environment and for people in general. We mustn't let ourselves get pulled into that one, but I don't think there is very much danger of that happening. I think the Canadian people will demand that we pay attention.

Switching a bit now to specifics rather than broad regulations, when regulations are put into place—and I've asked this question of others and it really is something that is very aggravating and of not much value—how quickly can you be heard? How quickly can you get that regulation changed, if at all? These are some of the types of answers we are very interested in. Do you have suggestions as to how we could facilitate these kinds of actions happening more quickly so

[*Translation*]

Les analyses de coûts et des avantages effectuées aux États-Unis à l'égard de certains règlements montrent que ceux-ci ont permis au gouvernement de réaliser des économies, pour chaque vie épargnée, de un billion de dollars, ou quelque chose de cet ordre. Par conséquent, dans un monde parfait, il est évident que nous ferions tout en notre pouvoir pour éviter tout genre d'accidents. Mais il faudrait tout de même évaluer l'aspect pratique des mesures que nous prendrions pour y arriver.

Afin d'éviter d'affaiblir notre position concurrentielle, il faudrait tenir un débat public avant de mettre en oeuvre un règlement, évaluer les incidences qu'un tel règlement aurait sur notre compétitivité et voir si nos partenaires se dirigent dans le même sens.

Jim, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Moore: Oui. Pour répondre à votre question, il existe sans aucun doute des cas où les règlements ont eu pour effet d'imposer des normes plus sévères au Canada, normes qui ont nui d'abord aux exportateurs canadiens mais qui plus tard ont eu pour effet de les avantager—les autres pays étant contraints de nous rattraper—puisqu'elles nous ont donné l'occasion d'exporter des techniques de pointe dans les domaines de l'environnement et des grains, qui je crois vous a été cités en exemple. Bon nombre de ces questions sont examinées et réglées dans les tribunes internationales. Elles ne touchent pas à tout ce que nous voulons réglementer, mais à des choses comme la normalisation des produits, domaine dans lequel nous devons jouer un rôle plus actif, et le transport des matières dangereuses, pour lequel nous avons adopté quelques règlements qui ont trait aux doubles coques et aux déversements de pétrole.

On déploie beaucoup d'efforts à l'échelle internationale pour essayer d'élaborer des normes qui s'appliqueraient à l'ensemble des pays. Nous devons jouer un rôle de chef de file dans ce domaine. Nous rêvons sans doute en couleur si nous croyons que nous pouvons réellement utiliser les règlements pour établir des domaines où le Canada pourrait exceller dans la mise au point de produits et trouver des débouchés à l'étranger. Il s'agirait là d'une tactique fort aléatoire. Mais il y a certainement—et nous ne mettons pas en doute vos propos—des situations où cela pourrait être possible.

Mme Marleau: Nous avons toujours peur d'en arriver au plus faible dénominateur commun, de sorte que nous devons faire très attention de ne pas nous placer dans cette situation. Il y a des pays en voie de développement qui n'accordent pas autant d'attention que nous aux produits qui, comme nous l'avons appris par expérience, sont extrêmement néfastes pour l'environnement et pour la population en générale. Nous ne devons pas nous laisser entraîner dans cette voie, mais je ne crois pas que cela risque de se produire. Je crois que les Canadiens exigeront que nous fassions preuve de vigilance.

J'aimerais maintenant parler de choses un peu plus terre à terre. Lorsque des règlements sont mis en place—et j'ai posé cette question à d'autres, il s'agit de quelque chose de très frustrant et de secondaire—pouvez-vous faire connaître vos vues là-dessus assez rapidement? Pouvez-vous faire modifier ces règlements rapidement, ou est-ce même possible de le faire? Ce sont là des questions qui nous intéressent beaucoup. Avez-vous des suggestions à faire quant aux

[*Texte*]

that you can respond more quickly to the pressures that are out there?

Mr. Moore: I would think that the odds rest not in remedial action but in getting to the core of the issue when the regulation is in its formative stages. The screening processes we have today are certainly a vast improvement over what they were a few years ago, but they still seem to be a bit hit or miss in nature.

• 1640

There are instances out there where major elements among those parties affected were not consulted. They were not even aware something was being developed that would adversely affect their interests. They had ideas that would have led to a satisfactory resolution of the requirement the regulation was being developed for.

I do not know whether that answers your question very well. I hope that by setting up a more systematic screening process, and particularly a second stage that will look at the international dimension, we will have a system in place that will ensure regulations that are implemented will not have to be called back within a year or two. I guess more specifically it is very difficult to generalize.

I am aware of situations where an obvious mistake was made and rectified quite quickly. In other cases I can think of it has taken years before remedial action was taken, and there has sometimes been some dispute as to whether or not it was needed. Once a decision is made to put a regulation in place, it is a lot harder to convince people it was a wrong or inappropriate regulation and should be changed.

Mr. Regan: We have the Codex on food matters internationally and so forth, providing the standards. I think more and more types of regulations should be coordinated on an international basis. I realize that cannot be done overnight, but it certainly is a desirable goal.

Mrs. Marleau: I think it is important to accept general standards to comply with those of the major trading powers.

If you look at the electrical market, you can go into the United States, buy an appliance and bring it in to Canada, and yet the person who is selling appliances cannot bring it in because it has not been CSA approved. It is every bit as good as anything we have, so that presents a problem in terms of our closest neighbour, the U.S. Obviously that is something that will be looked into.

Mr. Moore: I think that is being addressed by Underwriters' Laboratories. We have to make better use of these institutions in standards writing and in a whole range of areas where there are international initiatives. My chairman referred to Codex. I do not think people have attached enough importance globally to that particular exercise. Complaints we frequently get refer back to your comment earlier, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

mesures que nous pouvons prendre pour faire modifier ces règlements sans délai et vous permettre de répondre assez rapidement aux pressions exercées de toutes parts?

M. Moore: Je crois que l'important n'est pas d'apporter des mesures correctives mais plutôt de s'attaquer au fond de la question lorsque le règlement est en voie d'être élaboré. Le processus d'examen que nous avons aujourd'hui constitue sans aucun doute une nette amélioration par rapport à ce qui existait il y a quelques années, mais le hasard y joue encore un rôle trop important.

Il est arrivé que des éléments importants des groupes intéressés n'aient pas été consultés. Ils n'étaient même pas au courant de l'élaboration d'un texte qui pouvait nuire à leurs intérêts. Ils avaient pourtant certaines idées qui auraient assuré une solution satisfaisante au problème qu'on s'apprêtait à résoudre par règlement.

Je ne sais pas si cela répond à votre question. J'espère qu'en établissant un processus d'examen plus systématique, notamment un second palier où la dimension internationale serait abordée, nous auront en place un système qui nous évitera de réexaminer un règlement un an ou deux après son entrée en vigueur. En fait, je pense qu'il est très difficile de généraliser.

Je pourrais vous citer des cas où une erreur flagrante a été commise puis rectifiée rapidement. Dans d'autres cas, il a fallu attendre des années et on s'est même querellé sur la nécessité de corriger l'erreur. Dès que l'on décide d'élaborer un règlement, il devient très difficile de convaincre les gens qu'il est mauvais ou inopportun et qu'il devrait être changé.

M. Regan: Au niveau international, nous avons le Codex sur les produits alimentaires qui établit les normes. Je pense qu'un nombre croissant de règlements devraient être coordonnés à l'échelle internationale. Je sais que cela ne peut se faire du jour au lendemain, mais c'est sûrement un objectif souhaitable.

Mme Marleau: Je pense qu'il est important d'accepter des normes générales conformes à celles des grands pays commerciaux.

Dans le secteur des appareils électriques par exemple, on peut se rendre aux États-Unis, acheter un appareil et l'apporter au Canada, mais le commerçant lui ne peut l'exporter au Canada parce que l'appareil n'est pas approuvé par l'ACNOR. Pourtant, la qualité est aussi bonne que celle de nos appareil et cela pose un problème vu que les États-Unis sont nos voisins. Il est certain que c'est un problème qu'il faudrait examiner.

M. Moore: Je pense que cette question est étudiée par le groupe Underwriters Laboratories. Il nous faudrait recourir davantage à de tels organismes pour rédiger des normes et aussi dans tous les domaines où il y a des initiatives internationales. Le président a parlé du Codex. Je ne pense pas que les gens aient attaché suffisamment d'importance à cet exercice. Nous avons souvent des plaintes qui se rapportent à ce que vous avez dit tantôt monsieur le président.

[*Text*]

If we labelled our product—canned sardines, for example—according to each market's requirements, there would not be enough space on the can. Yet essentially, at least in the major markets, we are talking about regulatory requirements that are all there to fulfil the same objectives. If you have too much to put on your can, you have to get into short production runs. It defeats the whole objective of our thrust toward being able to get economies of scale that enable us to compete. There is no point in having regulations that limit economies of scale.

The Chairman: I would like to review one further area. We have had representations from the Great Lakes Ports Authority, or the people who are active within the Great Lakes. They see their particular method of shipping becoming less competitive and less attractive for all kinds of reasons. Now you are major exporters, and I presume the Great Lakes system must be important to you. From your perspective, is the shipping system of the Great Lakes non-competitive? Is government regulation encouraging grain shipments to go to the west coast of Canada, through whatever mechanisms, part of the problem, or is it all of the problem?

• 1645

Mr. Moore: The issue of diversion of grain through western Canada ports is a multifaceted one. One of the major ones is market-driven, as our major grain markets are now across the Pacific rather than across the Atlantic.

But when I think of the Great Lakes and regulatory processes there, one of the things that occurs to me immediately is the costs that are imposed by regulation in terms of the usage of pilots. Many of the skippers on Great Lakes ports, and indeed on the seaway and on the St. Lawrence generally, are just as experienced, if not more experienced, in the waters they are navigating than the pilots they are required by law and regulation to take on board. Pilotage authorities are closed shops, and the costs involved are very high indeed.

The Chairman: That point was certainly raised, but it is one you can do something about if there is the will to do so.

But another point that was raised, which concerned me a little more, is the shipping lines in the world were drastically reducing the vessels that could travel the Great Lakes. I saw that as a much more serious threat to the Great Lakes system than anything else. Do you see that the vessels that are available to carry your commodities just aren't there?

Mr. Regan: This certainly is a matter to which I've given some considerable attention in relation to the other matter I mentioned. But it really isn't a question that is affected by regulations. It is the fact that the economies of scale have driven the shipping companies, all of whom are suffering from over-capacity and severe losses internationally, to use larger and larger vessels. That being the case, they tend to be barred from using the St. Lawrence beyond a certain point and as a consequence the seaway.

[*Translation*]

Si nos produits—les sardines en boîte, par exemple—étaient étiquetés en fonction des exigences de chaque marché, il n'y aurait pas assez d'espace sur la boîte. Pourtant, du moins dans les principaux marchés, l'ensemble de la réglementation vise à peu près les mêmes objectifs. S'il y a trop de choses à inscrire sur la boîte, nous devons limiter les cycles de production. Ce qui est contraire à un de nos grands objectifs, à savoir réaliser les économies d'échelle qui nous rendent concurrentiels. En aucun cas les règlements ne devraient empêcher les économies d'échelle.

Le président: Je voudrais revenir sur une autre question. Nous avons entendu le témoignage de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, autrement dit des gens dont les affaires sont concentrées dans cette région. Selon eux, leur méthode de transport devient de moins en moins concurrentielle et intéressante pour toutes sortes de raisons. Comme vous êtes de grands exportateurs, je suppose que le réseau des Grands Lacs est important à vos yeux. À votre point de vue, est-ce que le réseau des Grands Lacs a cessé d'être concurrentiel comme moyen de transport? La réglementation gouvernementale favorise-t-elle l'expédition des grains vers la côte ouest du Canada et est-ce que cela est le grand problème ou une partie du problème?

M. Moore: Le problème du détournement des grains vers les ports de la côte ouest comporte bien des aspects. Il y a par exemple les impératifs du marché, c'est-à-dire que nos principaux clients sont situés maintenant de l'autre côté du Pacifique et non de l'autre côté de l'Atlantique.

Mais en ce qui concerne les Grands Lacs et la réglementation, la chose qui saute aux yeux, ce sont les frais qu'imposent les règlements sur le pilotage obligatoire. Un grand nombre des pilotes qui fréquentent les Grands Lacs et aussi ceux qui naviguent dans la Voie maritime du Saint-Laurent connaissent aussi bien, sinon davantage, les eaux où ils naviguent que les pilotes qu'ils sont tenus d'embarquer à cause des règlements. Les administrations de pilotage sont des ateliers fermés et les coûts de ces services sont très élevés.

Le président: La question a été soulevée et c'en est une pour laquelle vous pouvez faire quelque chose si la volonté existe.

Mais une autre question m'intéresse un peu plus, c'est que les compagnies de navigation du monde entier réduisent sensiblement le nombre de navires qui peuvent se rendre aux Grands Lacs. Je considère que c'est là la menace la plus grave pour tout le système des Grands Lacs. Est-ce que vous manquez de navires pour transporter vos marchandises?

M. Regan: C'est effectivement une question à laquelle j'ai accordé passablement d'attention par rapport à l'autre question que j'ai mentionnée. Mais ce n'est sûrement pas un problème qui relève de la réglementation. À cause des nécessités des économies d'échelle, les sociétés de navigation, qui sont toutes touchées par une surcapacité et des pertes importantes, sont obligées de recourir à des navires de plus en plus grands. Étant donné les dimensions de la voie maritime, leurs navires ne peuvent remonter le Saint-Laurent au-delà d'un certain point.

[*Texte*]

Our attitude as exporters is we believe Canadian exporters should be able to utilize the most competitive method of exporting their product, with the Canadian government policy being such as to make those means, either on water or on land, within our boundaries as competitive as possible with other routes. In choosing between them, then it becomes a question of what is competitive; otherwise we add costs to our product and become less competitive.

Mr. Moore: What my chairman has just said is absolutely true. It is relevant to the port of Halifax and it is also relevant to the Great Lakes.

The economies of scale, to which has been added a much more effective transportation system across North America, particularly in the United States with double-stacked trains, has led to a situation where the majority of cargo today from either eastern Canada or the eastern U.S. now moves out through west coast ports across the Pacific, even if it originates in the eastern part of the continent. The advent of double-stacked trains and the advent of bigger container vessels that can't get through the Panama Canal has led to this kind of development. But this is not a regulatory situation; it is the changing forces of economics.

Mr. Regan: I guess I can't resist saying in that regard that giving our railways a level playing field with the American ones would be very important to our economy.

The Chairman: Certainly they made that point today, at least the one who was here did.

I want to thank you for appearing before the committee this afternoon. You have certainly brought to us another perspective. Thank you for sharing it with us.

Mr. Regan: Thank you for the privilege.

The Chairman: This meeting stands adjourned.

[*Traduction*]

En qualité d'exportateurs, nous croyons que nous devrions pouvoir utiliser les moyens de transport les plus concurrentiels et la politique du gouvernement canadien devrait être telle que ces moyens, maritimes ou terrestres, devraient être les plus compétitifs possible par rapport aux autres moyens. Le choix de ces moyens est une question de compétitivité; nous ne voulons pas ajouter de nouveaux frais à nos produit et devenir ainsi moins concurrentiels.

M. Moore: Ce que le président vient de dire est entièrement exact. Cela concerne le port de Halifax et aussi les ports des Grands Lacs.

Au facteur des économies d'échelle s'est ajouté un système de transport beaucoup plus efficace dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, surtout aux États-Unis où des trains à double charge sont exploités, si bien que la majorité des cargaisons en provenance de l'est du Canada ou des États-Unis sont maintenant acheminées outre-pacifique depuis les ports de la côte ouest, même si ces produits proviennent de la partie est du continent. L'exploitation nouvelle de trains à double charge de même que d'immenses navires porte-conteneurs qui ne peuvent franchir le canal de Panama a amené cette situation. Mais cela ne relève pas des règlements; ce sont plutôt des impératifs d'ordre économique.

M. Regan: Je ne peux m'empêcher de faire remarquer en passant que ce serait très important pour notre économie que de pouvoir concurrencer sur un pied d'égalité avec les chemins de fer américains.

Le président: Cette question a déjà été évoquée aujourd'hui.

Je vous remercie d'être venus témoigner devant notre comité cet après-midi. Vous nous avez sûrement apporté une nouvelle perspective et nous vons en remercions.

M. Regan: Merci de nous en avoir donné l'occasion.

Le président: La séance est levée.

From the Canadian Federation of Agriculture:

Sally Rutherford, Executive Director.

From Inco Limited:

R.J. Hilton, Manager, Occupational and Environmental Health;

Thomas C. Burnett, Director of Government Affairs.

From the Canadian Exporters' Association:

The Honourable Gerald A. Regan, Chair of the Board;

James D. Moore, Vice-President, Policy.

De la Fédération canadienne de l'agriculture:

Sally Rutherford, directrice exécutive.

De Inco Limitée:

R.J. Hilton, gérant, Santé professionnelle et environnementale;

Thomas C. Burnett, directeur des affaires gouvernementales.

De l'Association des exportateurs canadiens:

L'honorable Gerald A. Regan, président du Conseil;

James D. Moore, vice-président, Politiques.

MAIL ➤ POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Grocery Products Manufacturers of Canada:

Dr. Dewey Peterson, Vice-President, Corporate Affairs, Kellogg Canada Inc.;

Sandra Banks, Vice-President, Government Relations;

Laurie Curry, Director, Technical.

From the Canadian Soft Drink Association:

Paulette Vinette, President;

Wayne Mailloux, Executive Committee Member.

From the Canadian Passenger Vessel Association:

Ian Campbell, Executive Director.

From Kimberly-Clark Limited:

Joe Kilkenny, Business Director, Household Products;

The Honourable William H. Jarvis, P.C. Q.C., Counsel, McCarthy Tétrault;

C. Roderick MacKenzie, Partner, McCarthy Tétrault.

From C.P. Rail:

M.D. Apedaile, Assistant Vice-President, Government and Industry Affairs;

Faye Ackermans, Acting Director General, Regulatory Affairs.

(*Continued on previous page*)

TÉMOINS

Des Fabricants canadiens de produits alimentaires:

Dewey Peterson, vice-président, Affaires corporatives, Kellogg Canada Inc.;

Sandra Banks, vice-présidente, Relations gouvernementales;

Laurie Curry, directrice, Affaires techniques.

De l'Association canadienne de boissons gazeuses:

Paulette Vinette, présidente;

Wayne Mailloux, membre exécutif du Comité.

De l'Association canadienne des bateaux passagers:

Ian Campbell, directeur exécutif.

De Kimberly-Clark Limitée:

Joe Kilkenny, *Business Director, Household Products*;

L'honorable William H. Javis, c.p., c.,r., conseiller, McCarthy Tétrault;

C. Roderick MacKenzie, associé, McCarthy Tétrault.

De C.P. Rail:

M.D. Apedaile, vice-président adjoint, Pouvoirs publics et industriels;

Faye Ackermans, directrice générale intérimaire, Réglementation gouvernementale.

(*Suite à la page précédente*)

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC26
F66

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Tuesday, November 17, 1992
Monday, November 30, 1992
Monday, December 7, 1992
Thursday, December 10, 1992

Chairperson: René Soetens

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 23

Le mardi 17 novembre 1992
Le lundi 30 novembre 1992
Le lundi 7 décembre 1992
Le jeudi 10 décembre 1992

Président: René Soetens

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

Regulations and Competitiveness

of the Standing Committee on Finance

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité de la

Réglementation et de la Compétitivité

du Comité permanent des finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into regulations and competitiveness

—Future business

—Consideration of a draft report

INCLUDING:

Appendix SREC-2
"Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992" by W.T. Stanbury

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête de la réglementation et de la compétitivité

—Travaux futurs

—Considération d'un projet de rapport

Y COMPRIS:

Annexe SREC-2
«La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992» par W.T. Stanbury

---

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

25275

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Tuesday, November 17, 1992
Monday, November 30, 1992
Monday, December 7, 1992
Thursday, December 10, 1992

Chairperson: René Soetens

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 23

Le mardi 17 novembre 1992
Le lundi 30 novembre 1992
Le lundi 7 décembre 1992
Le jeudi 10 décembre 1992

Président: René Soetens

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

Regulations and Competitiveness

of the Standing Committee on Finance

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité de la

Réglementation et de la Compétitivité

du Comité permanent des finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into regulations and competitiveness

—Future business

—Consideration of a draft report

INCLUDING:

Appendix SREC-2
"Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992" by W.T. Stanbury

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête de la réglementation et de la compétitivité

—Travaux futurs

—Considération d'un projet de rapport

Y COMPRIS:

Annexe SREC-2
«La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992» par W.T. Stanbury

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25275—1

SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice–Chairman: Clément Couture

Members

Murray Dorin
Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub–Committee

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice–président: Clément Couture

Membres

Murray Dorin
Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski

(Quorum 4)

La greffière du Sous–comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 17, 1992
(27)

[*Text*]

The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met *in camera* at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-committee present: Steven Langdon, Diane Marleau and René Soetens.

Acting Member present: Murray Dorin for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. *From Carleton University:* Don McFetridge, Consultant. *From the University of British Columbia:* William Stanbury, Consultant. Cheryl Knebel, Consultant.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-committee resumed consideration of regulations and competitiveness (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

The Sub-committee proceeded to the consideration of a draft report.

It was agreed,—That, French and English language editors be hired to assist in the preparation of the Sub-committee report on Regulations and Competitiveness for a sum not to exceed $1,500 each.

At 10:47 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:30 o'clock a.m., the sitting resumed.

The Sub-committee resumed consideration of a draft report.

At 1:17 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, NOVEMBER 30, 1992
(28)

The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-committee present: Murray Dorin, Gabriel Fontaine, Steven Langdon, Diane Marleau and René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou, Senior Analyst. *From the Committees Directorate:* Christine Fisher, Committee Clerk. Cheryl Knebel, Consultant. *From Carleton University:* Prof. Donald McFetridge, Consultant.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-committee resumed consideration of regulations and competitiveness (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

The Sub-committee resumed consideration of a draft report.

At 5:54 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 17 NOVEMBRE 1992
(27)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 9 h 08, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Steven Langdon, Diane Marleau et René Soetens.

Membre suppléant présent: Murray Dorin remplace Brian White.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. *De l'Université Carleton:* Donald McFetridge, consultant. *De l'Université de Colombie-Britannique:* William Stanbury, consultant. Cheryl Knebel, consultant.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend son examen de la réglementation et de la compétitivité (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

Le Sous-comité examine un projet de rapport.

Il est convenu,—Que des réviseurs soient engagés pour aider à mettre au point les versions française et anglaise du rapport, la rétribution totale ne devant pas dépasser 1 500$ dans chaque cas.

À 10 h 47, la séance est suspendue.

À 11 h 30, la séance reprend.

Le Sous-comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 13 h 17, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 30 NOVEMBRE 1992
(28)

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 45, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Murray Dorin, Gabriel Fontaine, Steven Langdon, Diane Marleau et René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou, analyste principal. *De la Direction des comités:* Christine Fisher, greffière de comité. Cheryl Knebel, consultant. *De l'Université Carleton:* Pr Donald McFetridge, consultant.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend son examen de la réglementation et de la compétitivité (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

Le Sous-comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 54, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

MONDAY, DECEMBER 7, 1992
(29)

The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met *in camera* at 4:46 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-committee present: Murray Dorin, Gabriel Fontaine, Steven Langdon, Diane Marleau and René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou, Senior Analyst. Cheryl Knebel, Consultant.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-committee resumed consideration of regulations and competitiveness (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

The Sub-committee proceeded to consider future business.

It was agreed,—That, the paper entitled: "Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992" written for the Sub-committee by W.T. Stanbury, U.P.S. Foundation Professor of Regulations and Competition Policy, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "SREC-2"*).

It was agreed,—That, the issue of the Minutes of Proceedings and Evidence containing Appendix "SREC-2" be printed in tumble format with a special cover and with the title of the paper printed on the front cover.

It was agreed,—That, the Sub-committee print an additional 500 copies, over and above the usual 1,000 copies, of issue #23 containing Appendix "SREC-2" entitled: "Reforming the Federal Regulatory Process in Canada 1971-1992", and that the cost of the additional 500 copies be reimbursed by the Treasury Board of Canada.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 120, paragraphs 6 and 7 and Schedule II of the contract dated June 1, 1992 between the Sub-committee on Regulations and Competitiveness and Professor William Stanbury be amended to read:

Clause 6, line 5:

"...under this agreement exceed *$52,000* including any amounts paid to the..."

Clause 7, line 4:

"...up to a maximum of *$15,000* and within the limits set forth in Schedule II, plus..."

Schedule II, line 7:

"...courrier services, etc. of up to *$15,000*, supported by receipts."

Schedule II, line 8:

"The total miscellaneous expenses cannot exceed *$15,000*."

LE LUNDI 7 DÉCEMBRE 1992
(29)

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 16 h 46, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Murray Dorin, Gabriel Fontaine, Steven Langdon, Diane Marleau et René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou, analyste principal. Cheryl Knebel, consultant.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend son examen de la réglementation et de la compétitivité (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

Le Sous-comité examine ses travaux à venir.

Il est convenu,—Que le document intitulé «La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992», rédigé pour le Sous-comité par W.T. Stanbury, U.P.S. Foundation, professeur de Politique en matière de réglementation et de compétitivité, Faculté de commerce et d'administration, Université de Colombie-Britannique, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «SREC-2»*).

Il est convenu,—Que le numéro des Procès-verbaux et témoignages renfermant l'annexe «SREC-2» soit publié en format tête-bêche, avec couverture distincte, et le titre du document figurant sur la couverture.

Il est convenu,—Que le Sous-comité fasse imprimer, en sus des 1 000 exemplaires habituels, 500 autres exemplaires du fascicule 23 renfermant l'annexe «SREC-2» intitulé «La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992», et que les frais du supplément soient imputés au Conseil du Trésor du Canada.

Il est convenu,—Que suivant l'article 120 du Règlement, les alinéas 6 et 7 et l'annexe II du contrat conclu le 1er juin 1992 entre le Sous-comité et le Pr William Stanbury, soient ainsi modifiés:

Clause 6, ligne 5:

«...suivant le présent contrat dépasse *52 000$* incluant tout montant versé...»

Clause 7, ligne 4:

«...jusqu'à concurrence de *15 000$* et dans les limites fixées dans l'annexe II, plus...»

Annexe II, ligne 7:

«services de messageries, etc., jusqu'à concurrence de *15 000$*, justifiés par des reçus.»

Annexe II, ligne 8:

«Le total des dépenses diverses ne peut dépasser *15 000$*.»

Schedule II, line 9:

"The total amount of the contract will not exceed *$52,000*, plus any Goods and Services Tax, if applicable."

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 120, paragraphs 6 and 7 and Schedule II of the contract dated June 1, 1992 between the Sub-committee on Regulations and Competitiveness and Professor Donald McFetridge be amended to read:

Clause 6, line 5:

"...under this agreement exceed *$29,000* including any amounts paid to the..."

Clause 7, line 4:

"...up to a maximum of *$1,500* and within the limits set forth in Schedule II, plus..."

Schedule II, line 7:

"...courrier services, etc. of up to *$1,500*, supported by receipts."

Schedule II, line 8:

"The total miscellaneous expenses cannot exceed *$1,500*."

Schedule II, line 9:

"The total amount of the contract will not exceed *$29,000*, plus any Goods and Services Tax, if applicable."

The Sub-committee resumed consideration of a draft report.

At 5:46 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

Annexe II, ligne 9:

«Le montant total du contrat ne peut excéder *52 000$*, plus, le cas échéant, la taxe sur les biens et services.»

Il est convenu,—Que suivant l'article 120 du Règlement, les alinéas 6 et 7 et l'annexe II du contrat conclu le 1er juin 1992 entre le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité et le Pr Donald McFetridge, soient ainsi modifiés:

Clause 6, ligne 5:

«...suivant le présent contrat dépasser *29 000$* incluant tout montant versé...»

Clause 7, ligne 4:

«...jusqu'à concurrence de *1 500$* et dans les limites fixées dans l'annexe II, plus...»

Annexe II, ligne 7:

«services de messageries, etc., jusqu'à concurrence de *1 500$*, justifiés par des reçus.»

Annexe II, ligne 8:

«Le total des dépenses diverses ne peut dépasser *1 500$*.»

Annexe II, ligne 9:

«Le montant total du contrat ne peut excéder *29 000$*, plus, le cas échéant, la taxe sur les biens et services.»

Le Sous-comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 46, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992
(30)

The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance met *in camera* at 10:11 o'clock a.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Sub-committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau and René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. Cheryl Knebel, Consultant.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Sub-committee resumed consideration of regulations and competitiveness (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Thursday, May 7, 1992, Issue No. 1*).

It was agreed,—That, the motion passed Monday, December 7, 1992 which reads as follows:

"That, the Sub-committee print an additional 500 copies, over and above the usual 1,000 copies, of issue #23 containing appendix "SREC-2" entitled: "Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992", and that these additional 500 copies be reimbursed by the Treasury Board of Canada."

be recinded.

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992
(30)

Le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 10 h 11, dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau et René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. Cheryl Knebel, consultant.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Sous-comité reprend son examen de la réglementation et de la compétitivité (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 7 mai 1992, fascicule nº 1*).

Il est convenu,—Que soit annulée la motion adoptée le lundi 7 décembre 1992 et ainsi libellée:

«Il est convenu,—Que le Sous-comité fasse imprimer, en sus des 1 000 exemplaires habituels, 500 autres exemplaires du fascicule 23 renfermant l'annexe «SREC-2» intitulé «La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992», et que les frais du supplément soient imputés au Conseil du Trésor du Canada».

It was agreed,—That, the Sub–committee print an additional 1,000 copies, over and above the usual 1,000 copies, of issue #23 containing appendix "SREC–2" entitled: "Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971–1992", and that these additional 1,000 copies be reimbursed by the Treasury Board of Canada.

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 120, paragraphs 6 and 7 and Schedule II of the contract dated June 11, 1992 between the Sub–committee on Regulations and Competitiveness and Cheryl Knebel be amended to read:

Clause 6, line 5:

"...under this agreement exceed *$53,770* including any amounts paid to the..."

Clause 7, line 4:

"...up to a maximum of *$8,770* and within the limits set forth in Schedule II, plus..."

Schedule II, line 5:

Fees: $500 per day x 90 days = $45,000

Schedule II, lines 10, 11 and 12:

Per diem: 20 days x $46.00 = $920.00 Taxis (supported by receipts) (to and from Airport): 30 x $30 = $900.00 /= $1,820.00

Schedule II, line 13:

MISCELLANEOUS EXPENSES: $650.00

Schedule II, line 16:

"The total miscellaneous expenses cannot exceed *$8,770*."

Schedule II, line 17:

"The total amount of the contract will not exceed *$53,770*, plus any Goods and Services Tax, if applicable."

The Sub–committee resumed consideration of a draft report.

After debate, it was agreed,—That, the Sub–committee adopt the draft report concerning regulations and competitiveness, as amended, as the First Report of the Sub–committee and that the Chairman present it to the Standing Committee on Finance.

It was agreed,—That, the Sub–committee hold a Press Conference in conjunction with the presentation of the Report to the House on or about January 15, 1993.

At 11:44 o'clock a.m., the Sub–committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Sub–committee

Il est convenu,—Que le Sous–comité fasse imprimer, en sus des 1 000 exemplaires habituels, 1 000 autres exemplaires du fascicule 23 renfermant l'annexe «SREC–2» intitulé «La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971–1992», et que les frais du supplément soient imputés au Conseil du Trésor du Canada.

Il est convenu,—Que suivant l'article 120 du Règlement, les alinéas 6 et 7 et l'annexe II du contrat conclu le 11 juin 1992 entre le Sous–comité de la réglementation et de la compétitivité et Cheryl Knebel, soient ainsi modifiés:

Clause 6, ligne 5:

«...suivant le présent contrat dépasser *53 770$* incluant tout montant versé...»

Clause 7, ligne 4:

«...jusqu'à concurrence de *8 770$* et dans les limites fixées dans l'annexe II, plus ...»

Annexe II, ligne 5:

Rétribution: 500$ par jour x 90 jours = 45 000$.

Annexe II, lignes 10, 11 et 12:

Par jour: 20 jours x 46$ = 920$ Taxis (aéroport aller–retour, reçus requis): 30 x 30$ = 900$ /= 1 820$

Annexe II, ligne 13:

DÉPENSES DIVERSES: 650$

Annexe II, ligne 16

«Le total des dépenses diverses ne peut dépasser *8 770$*.»

Annexe II, ligne 17:

«Le montant total du contrat ne peut excéder *53 770$*, plus, le cas échéant, la taxe sur les biens et services.»

Le Sous–comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Après débat, il est convenu,—Que le Sous–comité adopte le projet de rapport, modifié, sur la réglementation et la compétitivité (son premier rapport), et que le président le présente au Comité permanent des finances.

Il est convenu,—Que le Sous–comité tienne une conférence de presse à l'occasion de la présentation du rapport à la Chambre, le ou vers le 15 janvier 1993.

À 11 h 44, le Sous–comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Sous–comité

Susan Baldwin

APPENDIX "SREC-2"

REFORMING THE FEDERAL REGULATORY PROCESS IN CANADA, 1971-1992

W.T. Stanbury
UPS Foundation Professor of Regulation
and Competition Policy
Faculty of Commerce & Business Administration
University of British Columbia

December 1992

In the budget speech of February 25, 1992, the Honourable Don Mazankowski, Minister of Finance, asked the Standing Committee on Finance to assist the Government of Canada in reviewing the federal regulatory processes and their impact on competitiveness.

Canadians are aware of the process of enacting laws in Parliament, but generally this process has little impact on them until they are presented with the regulations emanating from the statute that Parliament enacted. It is at this point that they raise objections, only to find that too often there is little they can do about the new regulations. There is also a great lack of knowledge about the variety, multiplicity, and scope of regulations.

In March 1992, The Finance Committee struck the Sub-committee on Regulations and Competitiveness to undertake this most important review. Very quickly, we learned that the task in front of us was immense and that the opinions available on the subject were varied and plentiful. Suggested solutions were also plentiful. The Committee tried not to get bogged down with individual regulations, but rather concentrated on the process used by government to develop and implement regulations.

To help us in our task, we sought out a research staff with the needed qualifications and expertise in the regulatory field. One of the members of this staff was W.T. Stanbury, UPS Foundation Professor of Regulations and Competition Policy at the Faculty of Commerce and Business Administration of the University of British Columbia. Professor Stanbury is widely regarded as the dean of regulation specialists in Canada. Professor Stanbury was asked to prepare a paper evaluating past efforts to reform the regulatory process and identifying suggestions for improvements to the current regulatory process.

While the Committee conducted its public hearings and reviewed the submissions of numerous groups and witnesses, an in-depth study was conducted throughout many government departments by our research staff.

The Standing Committee has submitted its review and Report to Parliament. There are many recommendations that we have put forth as a result of our deliberations. Professor Stanbury's paper was an important part in enabling the Committee to prepare its submission to Parliament. I also believe that it constitutes a useful reference document in the current regulatory process in Canada and on attempts over the past decade to make that process better.

Yours sincerely,

René Soetens

René Soetens, M.P.
Ontario Riding
Chairman,
Sub-committee on Reg. and Competitiveness

TABLE OF CONTENTS

Acknowledgements

List of Acronyms

Chapter 1: Introduction

1.0 Note on Terminology
2.0 What Do We Mean by Regulatory Reform?
3.0 Defining "Process Reform"
4.0 Regulations/Regulatory Programs/Regulatory Statutes
5.0 Costs of Regulation
6.0 Outline of the Study

Chapter 2: Background to Reforming the Regulatory Process, 1971 to 1978

1.0 Introduction
2.0 Review of the Studies
  2.1 Canadian Consumer Council Studies
  2.2 Studies by the Institute for Research on Public Policy
  2.3 Ontario Economic Council
  2.4 The Government of Ontario
  2.5 Studies by the Law Reform Commission
3.0 Government Actions
  3.1 Statutory Instruments Act
  3.2 Standing Joint Committee

Chapter 3: Efforts to Reform the Federal Regulatory Process, 1976 to September 1984

1.0 Introduction
2.0 Liberal Government, 1976 to June 1979
  2.1 Studies and Proposals for Regulatory Reform
  2.2 Government Initiatives to Change the Regulatory Process
3.0 The Conservative Government, June 1979 to March 1980
4.0 Liberal Government, March 1980 to September 1984

Chapter 4: Process Reforms by the Mulroney Government, September 1984 to 1992

1.0 Introduction
2.0 Studies and Proposals
- 2.1 Nielsen Task Force
- 2.2 Task Force Report on Regulatory Programs
- 2.3 Hartle's Critique and Proposal
- 2.4 Announcements in the 1992 Budget Speech

3.0 Process Reform Initiatives
- 3.01 Background
- 3.02 Regulatory Reform Strategy
- 3.03 Guiding Principles
- 3.04 Regulatory Process Action Plan
- 3.05 Annual Regulatory Plan
- 3.06 Regulatory Impact Analysis Statement
- 3.07 Role of CBA in the Regulation-Making Process
- 3.08 Efforts to Improve the Operations of PCOJ
- 3.09 Recent Organizational Changes
- 3.10 Standing Joint Committee and the Power of Disallowance
- 3.11 Periodic Review/Evaluation of Existing Regulatory Statutes and Programs

Chapter 5: Summary Evaluation of the Efforts of the Mulroney Government to Improve the Regulation-Making Process

1.0 Introduction
2.0 Claimed Achievements of the Mulroney Government
- 2.1 Mazankowski's Assessment
- 2.2 Campbell's Assessment
- 2.3 Loiselle's Assessment
- 2.4 What is the Appropriate Standard?

3.0 Nature of the "Revolution" in the Regulation-making Process
4.0 Putting the Reforms in Perspective (Part 1)
- 4.1 The Regulation-Making Process in the Early 1980s
- 4.2 Assessment of the Nielsen Task Force

5.0 Putting the Reforms in Perspective, Part 2
- 5.1 Design Characteristics of the Westminster Model: The Power of the Cabinet
- 5.2 The Minister's Perspective
- 5.3 Controlling the Costs of New Regulations
- 5.4 The Limits of Internal Policy Analysis in a System of Cabinet Government
- 5.5 Administrative Initiatives as "Self-Regulation" by the Cabinet

Chapter 6: A More Detailed Assessment of the Changes in the Federal Regulation-Making Process

1.0 Introduction
2.0 Auditor General's Review of the Federal Regulatory Process
- 2.1 Origins and Approach
- 2.2 Assessment by the Auditor General
- 2.3 Recommendations of the Auditor General
- 2.4 Interpreting the Auditor General's Assessment
- 2.5 OPRA's Response

3.0 Advance Notice/Consultation/Comment Period
- 3.1 Advance Notice
- 3.2 Consultation and Comment Period

4.0 Assessment of Federal Regulatory Policy
- 4.1 The 1986 Policy Statements
- 4.2 Must Proposed Regulations Pass the B ≥ C Test?
- 4.3 Economic Value of Premature Deaths Averted
- 4.4 Need for High Quality Analysis

5.0 Failure to Count the Costs of New Regulations
6.0 Assessment of the Regulatory Impact Analysis Statement Requirement
- 6.1 Importance of the RIAS
- 6.2 Functions of the RIAS
- 6.3 The RIAS In Practice
- 6.4 Problems With the Definition of a "Major" Proposed Regulation
- 6.5 Canadian RIAS Requirement versus U.S. RIA Requirement
- 6.6 Increased Workload/Insufficient Resources
- 6.7 Weaknesses in the Way the RIAS Requirement Was Implemented

7.0 Managing the Regulation-Making Process
- 7.1 Flying in the Dark Without Instruments
- 7.2 Organizational Changes in 1991
- 7.3 Limits on RAB/RAD as a "Controller" Agency

Chapter 7: Assessment of the Ex Post Analysis of Regulatory Programs, Statutes and Regulations

1.0 Introduction
2.0 Standing Joint Committee
3.0 Review of Statutes and Programs
4.0 Periodic Evaluation of Regulatory Programs
- 4.1 OCG's Role
- 4.2 Example: Program Evaluation in the Department of Transport
- 4.3 Comptroller General's Views
- 4.4 Auditor General's Assessment
- 4.5 Perspective of the Standing Senate Committee on National Finance
- 4.6 The Author's Assessment

Chapter 8: Suggestions for Improving the Federal Regulatory Process

1.0 Introduction
2.0 General Approach to Trying to Improve the Regulatory Process
3.0 The Case for Improving the Accountability of the Cabinet to Parliament and the Public
  3.1 Accountability in Practice
  3.2 Requisites of Effective Accountability
4.0 Improving the Advance Notice and Consultation Requirements
  4.1 Weaknesses
  4.2 Proposed Changes to the Advance Notice and Consultation Requirements
5.0 Improving Federal Regulatory Policy
  5.1 Weaknesses
  5.2 Toward More Efficient Regulation
  5.3 Proposals for Change in Federal Regulatory Policy
6.0 Counting the Costs of New Regulations
  6.1 Moving Toward a Regulatory Budget
  6.2 Initial Steps in Canada: Counting the Costs
  6.3 Proposals for Counting the Costs of Regulations
7.0 New Roles for Parliament
  7.1 Review of Proposed Major Regulations for the Purpose of Advising the Cabinet
  7.2 Periodic Evaluations of Regulatory Programs by Parliament
  7.3 Standing Joint Committee
  7.4 Review of Statutes and Programs
  7.5 Summary of the Proposed Changes in the Role of Parliament
8.0 Improving the Regulatory Impact Analysis Statement
  8.1 Overview Weaknesses in the RIAS
  8.2 Definition of a "Major" Proposed Regulation
  8.3 Discussion of the Problem Situation in RIAS
  8.4 Discussion of Alternatives
  8.5 Impact on Competitiveness
  8.6 Proposed Changes in the RIAS
9.0 Changing the Responsibilities of the Regulatory Affairs Directorate
  9.1 Limits on RAB/RAD as a "Controller" Agency
  9.2 Annual Report on the State of Government Regulation in Canada
  9.3 Resolving Conflicts in the Administration of Regulatory Programs: Regulatory Complaints Settlement Process (RCSP)
  9.4 Proposals for Change
10.0 Other Proposals for Change
  10.1 Controlling the Scope of Delegated Powers to Make Regulations
  10.2 Drafting Proposed Regulations

Chapter 9: Prospects for Improving the Federal Regulatory Process

1.0 Conflicting Pressures
2.0 Regulatory Reform as a Public Good and the Economics of Politics
3.0 Process Reform as a Political Initiative
  3.1 Two Regulation Making Cultures
  3.2 Who Gains From Reforms?
  3.3 Cabinet Government and the Limits of Process Reforms
4.0 What are the Requisites for Process Reform?
5.0 Reprise

Appendices

References/Bibliography

LIST OF TABLES AND FIGURES

Tables

Table 1-1 Date of Enactment of Federal Regulatory Statutes, 1867-1991
Table 1-2 Classification of New Federal Regulatory Statutes Enacted Between 1979 and 1991
Table 1-3 Number of Registered Statutory Instruments, Government of Canada, 1985-1991
Table 1-4 Regulatory Initiatives by Department in the Federal Regulatory Plan, 1992
Table 6-1 Progress Report on 1991 Regulatory Plan Initiatives
Table 6-2 Rough Estimates of Cost of Economic Evaluation of Selected Federal Environmental Regulations
Table 6-3 Costs of New Pulp and Paper Industry Effluent Regulations Created in May 1992
Table 6-4 Comparison of Rules reviewed by the U.S. Office of Management and Budget Between 1981 and 1990, by Type
Table 6-5 Types of Actions Taken on Agency Rules - By the U.S. Office of Management and Budget, Percentage Comparison, 1981-1990
Table 6-6 Number of Statutory Instruments and Number of Pages by Department, 1991 and 1992
Table 6-7 Number of Federal Statutory Instruments by Type, 1990 and 1991
Table 7-1 Audits by the Auditor General Relating to Regulatory Programs, 1985-1989
Table 7-2 Office of the Comptroller General List of Program Evaluations of Federal Regulatory Programs, 1986 to March 1990
Table 7-3 List of Program Evaluations of Federal Regulatory Programs, 1984 to June 1992
Table 7-4 Regulatory Programs to be Evaluated in 1992

Figures

Figure 1-1 Regulations as the Sinews of Modern Government
Figure 5-1 Comparing the Characteristics of Regulations and Expenditures as Policy Instruments
Figure 5-2 Steps in the Making of Regulations and Other Types of Subordinate Legislation
Figure 5-3 Comparison of the Federal Regulation-Making Process in the Early 1980s to the Process After 1986
Figure 6-1 Classifying Efforts to Reform the Federal Regulatory Process, 1971-1992
Figure 6-2 Virtues and Limitations of Regulatory Analysis
Figure 6-3 Comparison of Three Methods of Decision Making
Figure 8-1 Interdependency of Major Elements in the Early Stages of Regulatory Analysis
Figure 8-2 Framework of Consultation Processes for Making New Regulations (or Other Forms of Government Intervention)
Figure 8-3 Comparing New Regulations to New Government Expenditures
Figure 8-4 Ten Steps to a Regulatory Budget
Figure 9-1 Comparing Techno-bureaucratic and Comprehensive Analytical Thinking With Respect to Making Regulations

ACKNOWLEDGEMENTS

Financial support for this study was provided by the Subcommittee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Standing Committee on Finance. The views expressed here are simply those of the author and should not be imputed to the Committee.

I am indebted to Francois Bernier, Tony Campbell, Allan Gilmore, John Howard, Jack Korwin, Donald Lemaire, Jim Martin, Michael McCracken, Arthur Sheffield, Rene Soutens, Ginette Williams, and Basil Zafiriou for valuable comments, information and documents. They are, of course, absolved of all blame for the analysis and views expressed here. One of the benefits of doing this study has been the opportunity to meet so many highly dedicated and skilled public servants. More taxpayers would object less to the level of their taxes if they could see for themselves that some parts of Ottawa are in very good hands - in the hands of people who make one believe that there really is a "public interest."

An earlier version of Chapters 1 to 4 was published in Hopkins, ed. (1992). I am very grateful for the invitation to prepare that paper and present it at the conference in May 1992. It is fair to say that Tom Hopkins' kind invitation started the process which led to this much longer study. Much of the material dealing with the period prior to 1982 has been taken from Stanbury and Thompson (1982) and then adapted for this paper.

Finally, I am very grateful to Sandra Carter who performed speedy miracles with the word processor as usual.

Of course, all errors and limitations are to be assigned to the author.

W.T. Stanbury
Vancouver
December 1992

LIST OF ACRONYMS

ADM	Assistant Deputy Minister
AECB	Atomic Energy Control Board
BCNI	Business Council on National Issues
CBA	Cost-Benefit Analysis
CCC	Canadian Chamber of Commerce
CCMD	Canadian Centre for Management Development
CFIB	Canadian Federation of Independent Business (represents small businesses)
CICA	Canadian Institute of Chartered Accountants
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
CTC	Canadian Transport Commission (predecessor to the NTA)
DCCA	Department of Consumer and Corporate Affairs
DM	Deputy Minister
DM-10 Committee	Committee of 10 deputy ministers formed in the mid-1970s to assist in the formation of the federal government's economic policies
ECC	Economic Council of Canada (did extensive studies on regulatory reform published in 1979-82)
DIAND	Department of Indian Affairs and Northern Development
DLSU	Departmental Legal Services Unit (Department of Justice)
First Ministers	The premiers of the 10 provinces and the Prime Minister of Canada
FPRO	Federal-Provincial Relations Office (federal government)
FTA	Free Trade Agreement (between Canada and the U.S., effective January 1, 1989)
HSF	Health, safety and fairness regulations (as distinguished from direct or economic regulation)
IRPP	Institute for Research on Public Policy
LRC	Law Reform Commission (federal) (abolished in 1992)
NDP	New Democratic Party
NEB	National Energy Board
NTA	National Transportation Agency (regulates all modes of transport, including pipelines since January 1, 1988)
OEC	Ontario Economic Council
OCG	Office of the Comptroller General (in the Treasury Board)
OCRR	Office of the Coordinator, Regulatory Reform (in the Treasury Board, December 1979 to February 1986)
OPRA	Office of Privatization and Regulatory Affairs (under the Minister Responsible for Regulatory Reform, September 1986 to February 1991)
PCO	Privy Council Office (it supports Cabinet committees and acts as the secretariat for the Cabinet)
PCOJ	Privy Council Office Section, Department of Justice
PMO	Prime Minister's Office
POC	Professional Organizations Committee (appointed by Province of Ontario)
PS 2000	Public Service 2000, an initiative to renew the Public Service of Canada announced by the Prime Minister in December 1989. See Government of Canada (1990).
RAB	Regulatory Affairs Branch in the Office of Privatization and Regulatory Affairs (1986-1991)
RAD	Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat since February 1991
RIAS	Regulatory Impact Analysis Statement (required since September 1986)
SCC	Special Committee of Council, committee of the Queen's Privy Council which enacts regulations and other forms of subordinate legislation
SEIA	Socio-Economic Impact Analysis (required of major health, safety and fairness regulations August 1979-September 1986)
SIA	Statutory Instruments Act
SJC	Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (previously SJC on Regulations and Other Statutory Instruments)
SRA	Statutory regulatory agency (Canada's rough analog to independent regulatory agency in the U.S.)
TBS	Treasury Board Secretariat
WHMIS	Workplace Health Management Information System

Chapter 1

INTRODUCTION

> Regulations are the sinews of modern government, the legal instruments that connect abstract government policies with the day-to-day activities of commerce and private life. To put it more precisely, regulations make government decisions operational, and hence perform a key role in the governing process (Morrall, 1992, foreword).

Regulation is one of the most important governing instruments in the arsenal of means by which governments of all types seek to implement public policy (see Howard and Stanbury, 1984; Economic Council of Canada, 1979). Yet, despite the briefly-visible efforts under the banner of "regulatory reform" or "deregulation" in the second half of the 1980s, the regulation-making process remains obscure to virtually all Canadians. Efforts to improve this process have also been little noticed. Its visibility stands in sharp contrast to the process by which the federal government creates and enacts its expenditure budget and to the process by which it makes into law hundreds of pieces of subordinate legislation (865 in 1991 - see **Table 1-3**) some of which impose huge costs on society. It is common for a handful of ministers in the committee responsible to approve[1] a score of pieces of subordinate legislation in less than half an hour.[2] In terms of central agency efforts only seven professionals "scrutinize" the policy content of the huge annual flow of new pieces of subordinate legislation.[3] While the three sets of pulp and paper effluent regulations made in May 1992 imposed some $4.85 billion in costs (measured in terms of present value) on a single industry,[4] the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) accompanying the pulp and paper regulations failed to provide any estimate of the benefits of the measure in either physical or economic terms. While the regulations (and the RIAS) were published in the *Canada Gazette* in both draft and final form, they were not debated in Parliament.[5]

---

1. More precisely, members of the Special Committee of Council (referring to the Queen's Privy Council) recommend to the Governor in Council that it make the regulations it reviews. "Making" regulations is analogous to enacting legislation.

2. An overview of the process can be found in **Figure 5-2** in Chapter 5.

3. Proposed regulations are scrutinized by three agencies: the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat (five professionals); the Privy Council Office (part of the time of three professionals); and the PCO section of the Department of Justice (at least 23 professionals). However, PCOJ's responsibilities are confined to matters of proper legal form, and constitutionality. See Chapter 4.

4. See **Table 6-2** in Chapter 6.

This study has four main objectives. The first is to describe and analyze efforts by Canada's federal government to improve the regulatory process over the last two decades. Most of these have focused on the regulation-making process. Thus this study does not address so-called substantive regulatory reforms which include liberalization of various price and entry control regimes or outright deregulation.[6] The second objective is to provide a critical assessment or evaluation of the efforts to improve the federal regulatory process over the past two decades with emphasis on the changes introduced in 1986. The third is to outline some suggestions for improving the regulation-making process. The fourth is to discuss the problems of instituting changes, most of which have little political appeal.

1.0 NOTE ON TERMINOLOGY

The terms regulation and regulations can be confusing. I use the term regulation to refer to that broad governing instrument which consist of government-created rules, backed by penalties, whose purpose is to modify the behaviour of persons and organizations in the private sector.[7] In contrast to this governing instrument[8] are others such as taxation, expenditures, Crown corporations, mixed enterprises, loans and guarantees and suasion.

Regulations are pieces of subordinate legislation which are made by the Queen's Privy Council (more precisely the Special Committee of Council)[9] pursuant to a statute.[10] While there are several other types of

---

5. Very briefly, the reason for this is that Parliament has through the relevant enabling statute, delegated authority to the Governor in Council (i.e., the Cabinet for all practical purposes) to make such regulations which have the force of law as does the statute itself. See the discussion in **Appendix 17**.

6. These changes are discussed, for example, in Stanbury (1987), (1989); Schultz (1989), (1992a); Block and Lermer, eds. (1991); Oum, Stanbury and Tretheway (1991). Michael Porter (1991b, p. 93) argues that "Regulatory reform in Canada has generally lagged the pace set in the United States. This has resulted in higher service costs to Canadian producers of many goods and services. Canada should continue to move ahead with regulatory reforms in key infrastructure areas such as transportation and communications. In addition, the federal and provincial governments should renew efforts to achieve a greater degree of harmonization of policies that restrict interprovincial competition and rationalization in areas such as trucking."

7. Here I follow the definition adopted by the Economic Council of Canada (1979). It was based on the work of Priest, Stanbury and Thompson (1980) which was published after the Council's report was issued. Litan and Nordhaus (1983, pp. 5-6) define regulation as "governmental legislation or agency rules, having force of law, issued for the purpose of altering or controlling the manner in which private and public enterprises conduct their operations." Of course, governments also regulate their own activities in many ways, but most regulation focuses on entities outside government itself.

8. The concept of governing instruments is discussed in Trebilcock et al. (1982).

9. In the *Interpretation Act*, Governor in Council is defined as "the Governor General of Canada acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with the Queen's Privy Council for Canada." Regulations can also be made by a Minister, agency (e.g., CRTC, NTA) or by a board. See **Appendix 17**.

subordinate legislation (such as statutory instruments, orders, etc.),[11] it is convenient to describe all types of subordinate legislation as regulations. In the MacGuigan Committee's *Report on Statutory Instruments* a regulation is defined as "a rule of conduct, enacted by a regulation-making authority pursuant to an Act of Parliament, which has the force of law for an undetermined number of persons" (House of Commons, 1969). Regulations[12] are commonly used as part of all governing instruments, e.g., an expenditure program may require regulations to spell out the categories of persons eligible to receive a transfer payment. In such a case, they are simply the technical means by which the expenditure program is implemented. In the same vein, the legal authority for regulatory programs is embodied both in a statute and in its regulations. In fact, in recent years it is common to use regulations to spell out the substantive elements of the policy initiative (e.g., the precise limit on the emission of certain pollutants), not merely procedural or administrative details. The enabling statute and its regulations embody the whole legislative scheme approved by Parliament - see **Figure 1-1**. The power to make regulations (or other forms of subordinate legislation) derives solely from the parent enabling statute. In effect, the regulations are extensions of the statute itself. Authority to make regulations is most frequently delegated to the Governor in Council acting on the recommendation of the Cabinet through the Special Committee of [the Privy] Council which is composed of 10 members of the Cabinet. However, authority to make regulations may be delegated to a single minister, to a regulatory agency (e.g., the CRTC), or even (very rarely) to a public official (see Williams, 1992).

De Muth (1983) suggests that regulations - which he calls rules - may be highly specific and limited or rather general guidelines within which individuals are free to work out the best arrangements they can. He distinguishes "intra-organizational" rules - those it adopts in dealing with its own constituents and between itself and others - from a government's rules relating to the behaviour among citizens, e.g., companies A, B, C, etc. must install safety guards on its machines so as not to injure its employees or not pollute above a certain standard and thereby harm "third parties."

---

10. Professor Chris Green has suggested that it would be useful to describe regulations (and other forms of subordinate legislation) as by-laws because this term is better understood by the public in contradistinction to a statute. Unfortunately, the use of the term by laws is almost entirely confined to local governments.

11. The definition of statutory instruments under the *Statutory Instruments Act* includes a variety of instruments: rules, orders, regulations, ordinances, directives, forms, tariffs of costs or fees, commissions, warrants, letters patent, proclamations, by-laws, resolutions. Some lawyers have difficulty in distinguishing some of the categories and why one instrument is chosen over another. See **Appendix 17**.

12. Subsection 2(1) of the *Statutory Instruments Act* defines a regulation as a statutory instrument made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or for the contravention of which a penalty, fine, or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament. A regulation also includes rules, orders or regulations governing the practice or procedure in any proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament.

The rules adopted by government to regulate transactions among citizens may be general or highly specific. The proscriptions may be positive or negative. Economic and social regulation are consolidated with this definition. In general, regulation refers to the quite specific constraints on private transactions. Therefore regulation is a clear subset of government actions that "proscribe the terms of specified private transactions" (de Muth, 1983, p. 276).

While the general rules of the common law and other instruments such as taxation and expenditures influence private transactions in varying degrees, none stipulates its terms as does regulation. Regulation is distinctive in that it goes beyond setting one or a few terms of a transaction to which one (the regulator) is not a party - leaving a multitude of other terms to readjust according to the interests of those who are party to the transaction (De Muth, 1983, p. 277).

The phrase "regulation-making process" refers to the steps required to make regulations (see **Figure 5-2** in Chapter 5). It is the analog to the legislative process, but in this case, the legislative body is usually the Governor in Council, minister or regulatory agency rather than Parliament.

2.0 WHAT DO WE MEAN BY REGULATORY REFORM?

The phrase regulatory reform is both wonderfully evocative and highly elastic. It is not hard to find several rather different uses of the term. These include the liberalization of economic or industry-specific regulation (which relies on price and entry controls) so as to rely more on competition/market forces to ensure that resources are allocated efficiently and that market power is constrained. This has been done in telecommunications, and financial services (see, for example, the papers in Block and Lermer, eds., 1991). The phrase also includes total deregulation, which means that virtually all of the state mandated economic controls (notably price, entry, exit, conditions of service) are removed and social control is effected through competition. The best example is airline deregulation - see Oum, Stanbury and Tretheway (1991). Some people have used the term regulatory reform to refer to the creation of new regulatory legislation, e.g., *Access to Information Act*, pay equity legislation, environmental assessment requirements. Others have used the term to refer to actions strengthening existing regulatory regimes. This has occurred most notably in the area of environmental protection (e.g., air/water pollution, toxic chemicals, and in tighter controls over the rate of utilization of certain natural resources, e.g., timber harvesting and fisheries). Last, but not least, the phrase regulatory reform has been used to refer to changes in the regulatory process.

It should be clear, therefore, that the meaning of "regulatory reform" varies a great deal and can encompass everything from the abolition of an economic regulatory regime - the classic example being the airline regulation in Canada and the U.S. - to new regulatory statutes which have the opposite effect. To be clear, this paper focuses on the last concept listed, efforts to reform the regulatory process (or "process reform" for short).

3.0 DEFINING "PROCESS REFORM"

In general, efforts to reform the regulatory process ("process reform") focus on changes in the process by which subordinate legislation (primarily regulations) is made, the process by which regulatory statutes are amended, the process by which new regulatory statutes are created, and the process by which existing regulatory programs (or agencies) are reviewed, evaluated or "supervised" or even repealed. Process reforms also focus on changes in the fundamental elements of the regulatory regime such as the scope of authority of the agency (or line department), the degree of discretion it may exercise, the characteristics of the regulations themselves, the appeal processes (to the courts (judicial review) and/or "political" appeals to the cabinet), "oversight" by the legislature, and the hearing process (traditional vs. "paper" hearings).

In Canada, process reform is associated with the following initiatives (proposed in various studies or actually implemented):

- the use of cost-benefit analysis in the *ex ante* evaluation of new regulations;[13]
- restricting political appeals from regulatory agencies to the Cabinet;[14]
- increasing public participation (advance notice, regulatory calendar or agenda, "pre-publication" in the *Canada Gazette*, more consultation);[15]
- periodic evaluation of regulation: existing programs and statutes;
- reducing federal-provincial overlap/duplication resulting in a greater burden on regulatees;
- using a regulatory budget to force harder choices and thus improve allocative efficiency;[16] and
- central oversight over the regulation-making process so as to improve the effectiveness and reduce the burdens of new regulations.

In this study, "efforts to improve the regulatory process" refers to attempts to (1) modify the process by which new regulations are enacted (e.g., by requiring the preparation and publication of a Regulatory Impact Analysis Statement with the draft of the regulations), and (2) improve existing regulatory programs by means of periodically evaluating their performance. Thus such process reforms must be distinguished from efforts to modify the substantive effects of existing regulatory regimes. The best known of these was the liberalization in May 1984 of the economic regulation of the airline industry followed by its virtual deregulation (in southern Canada) effective January 1, 1988. Most of the process reforms in Canada have consisted of efforts to improve the quality of new regulations, largely by means of requiring more/better analysis to assist decision makers in departments and the Cabinet. **Appendix 1** contains a chronology of efforts to reform the regulatory process from 1971 to 1992.

---

13. See Economic Council of Canada (1979).
14. See Economic Council (1979) and Special Committee on Regulatory Reform (1981).
15. See Ministerial Task Force on Program Review (1986a) and Economic Council (1979).
16. See Courville (1980).

4.0 REGULATIONS/REGULATORY PROGRAMS/REGULATORY STATUTES

At the end of 1988, the Revised Statutes of Canada contained 360 statutes. About 2800 regulations are listed in the consolidated Index of Statutory Instruments in 1991. The Ministerial Task Force on Program Review (1986a) identified 146 federal regulatory and regulatory-related programs which, in 1985/86, employed 34,500 persons and had a budgetary cost of $2.7 billion. The compliance costs borne by the private sector were estimated to be $30 billion (but this figure was not documented).

The Office of the Comptroller General (OCG) identified 253 "federal programs containing regulatory activities as of 1983-84" (Treasury Board of Canada, 1986, pp. 49-55). Note, however, that this list is based on 21 types of regulatory activity (e.g., price-setting, entry or exit control, demand for submission of information) and thus it may count the same program several times. The OCG grouped the many types of regulations into three broad "instruments": market regulation, standard setting and enforcement, and other. It found that 29 programs fell into the first category, 35 into the second, and 27 in the third (Treasury Board of Canada, 1986, p. 6).

Priest and Wohl (1980) put the number of federal statutes whose primary purpose was to impose some form of economic or social regulation in 1978 at 140 (**Table 1-1**). Between 1979 and 1991 Parliament enacted 44 regulatory statutes - see **Table 1-2**. That does not mean, however, that the stock of regulatory statutes increased from 140 in 1978 to 184 in 1991 because at least 11 of the statutes enacted between 1979 and 1991 amount to updated versions of statutes already in place in 1978 (see **Table 1-1**). The most obvious examples consist of the new Bank Acts in 1980 and 1991. In both cases, these statutes involved a repeal and re-enactment whereby the new version, under a new name, also included a large number of amendments to its predecessor. Thus it appears that Parliament enacted about 33 new regulatory statutes between 1979 and 1991, new in the sense of addressing issues not previously addressed in previous statutes (or addressed only in a vestigial fashion). This amounted to an average of 2.5 per year. By comparison, between 1970 and 1978 Parliament enacted some 36 new regulatory statutes or an average of four per year. In the 1960s, it enacted 15 regulatory statutes or an average of 1.5 per year (**Table 1-1**, Col. B).

As **Table 1-2** indicates, the regulatory statutes enacted between 1979 and 1991 fell into all but one of the categories originally established by Priest and Wohl (1980).

Table 1-3 indicates that the total number of statutory instruments which were registered fell from 1392 in 1985 to 840 in 1989. It then increased to 1035 in 1990, but fell to 885 in 1991.

Table 1-4 indicates some 712 regulatory initiatives were planned by departments and agencies for 1992, including 109 by Transport Canada and 74 by Health and Welfare.

5.0 COSTS OF REGULATION

A study for the Economic Council on the growth of government activity found that in constant dollars, federal expenditures on labour, health and safety regulatory activities grew at about 4% per year between 1984 and 1989. During the period 1977 to 1984 the rate of growth was about 1%. Expenditures on environmental regulation grew at a rate of almost 19% per year between 1984 and 1989 (versus about 3% between 1977 and 1984). Expenditures on all other types of regulatory activity fell by about 0.5% per year over the same period (versus about 7% between 1977 and 1984) (Damus, 1992, Fig. 2).

Unfortunately, there are no documented estimates of the aggregate cost of regulation and regulations to society in Canada. But since the scale and scope of regulatory activity in Canada and the U.S. are quite comparable (see Stanbury and Thompson, 1980), it is useful to review the estimates of the costs of regulation for the U.S.

It takes only a few statistics to demonstrate that government regulation imposes large costs on society - despite the benefits that such intervention produces (see Hopkins, 1991, 1992a, 1992b, 1992d). Large gains in efficiency could be achieved by more intelligent decision making about the amount and types of regulation solely on the basis of its costs to society (see Litan and Nordhaus, 1983). That has been the central objective of a series of efforts to apply economic analysis to new regulations in the U.S. since the mid-1970s.

The stakes are large. In the *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993*, a chapter is devoted to "Reforming Regulation and Managing Risk Reduction." It cites Tom Hopkins (1991) estimates of the cost of federal regulations in billions of 1990 dollars:

• Environmental regulation	109
• Other social regulation	32
• Economic regulation	155-261
• Process regulation[17]	134-160
Total	430-562

Hahn and Hird (1991) estimate that the gross societal costs of federal regulation in the U.S. was $327 billion to $401 billion in 1988 or 29% to 36% of federal budgetary expenditures in 1988. This estimate does not include regulatory paperwork costs (about $90 billion). If these costs are included, and the 1988 estimate is updated for the incremental costs of new regulations, the total cost for 1990 increases to $434 billion to $508 billion or as much as 40% of 1990 federal budgetary expenditures (OMB, 1991, p. 5).

Using the Regulatory Impact Analyses (see **Appendix 22**) prepared by regulatory departments and agencies, OMB estimated the incremental annualized costs of major new rules was $24.2 billion between 1987 and 1991 for final rules and another $41 billion for proposed rules (OMB, 1991, Ch. 17, p. 399). In 1991, for

17. Refers to the rules by which the federal government collects, manages and allocates its funds and property including the burden of filling out federal paperwork.

example, the estimated incremental costs of major rules was $7.5 billion for final rules and $12.0 billion for proposed rules.

6.0 OUTLINE OF THE STUDY

Chapter 2 focuses on the background to reform efforts, namely the series of studies of regulatory programs and aspects of the regulatory process in the 1970s. Chapter 3 reviews the efforts to reform the regulatory process during the period 1976 to September 1984. It also includes a review of the studies and the process reforms initiated by the Liberal Government of Pierre Trudeau in the period 1976 to June 1979 and it includes the very limited efforts of the minority Conservative Government of Joe Clark which lasted 259 days in 1979 and 1980. Chapter 3 also reviews the reform efforts of the last Liberal Government of Pierre Trudeau during the period March 1980 to September 1984. Chapter 4 deals with the far more extensive process reforms of the Conservative Government of Brian Mulroney over the period September 1984 to December 1992.

Chapter 5 provides a summary evaluation of the Mulroney Government's efforts to improve the regulatory process. It begins with the claimed achievements of the Mulroney Government with respect to reforms to the federal regulatory process. It includes an examination of the broader context in which these reforms took place including the nature of cabinet government. Chapter 6 is devoted to a detailed assessment of the changes made in the federal regulation-making process during the 1980s. Chapter 7 offers an assessment of the federal government's policy of periodically evaluating regulatory programs and statutes.

Chapter 8 offers a number of proposals for improving the federal regulatory process. Chapter 9 examines the politics and prospects for improving the federal regulatory process.

Table 1-1

DATE OF ENACTMENT OF FEDERAL REGULATORY STATUTES, 1867-1991

Period	Column A[1]	Column B[2]	Column C[3]
pre 1870	22	5	
1870-79	12	7	
1880-89	5	4	
1890-99	2	1	
1900-09	11	5	
1910-19	17	9	
1920-29	6	5	
1930-39	15	19	
1940-49	4	9	
1950-54	9	16	
1955-59	3	9	
1960-64	2	4	
1965-69	5	11	
1970-74	15	22	
1975-78	12	14	
1979-84			17[4]
1985-89			19[5]
1990-91			9[6]

1. Dated by the year in which the statute in force in 1978 was originally enacted or its predecessor was enacted - see Priest and Wohl (1980).
2. Dated by the year in which the statute in effect in 1978 was enacted - see Priest and Wohl (1980).
3. Dated by the year in which the statute was enacted, but includes at least 11 statutes which involved repeal of an earlier statute and re-enactment with extensive amendments.
4. Includes the decennial revision of the *Bank Act*.
5. Includes the *National Transportation Act, 1987* which replaced the NTA of 1967.
6. Includes the decennial revision of the *Bank Act* as well as the new *Broadcasting Act*, *Insurance Companies Act*, and *Trust and Loan Companies Act* which replaced earlier legislation.

Sources: Priest and Wohl (1980) and Table 1-2.

Table 1-2

CLASSIFICATION[1] OF NEW FEDERAL REGULATORY STATUTES ENACTED BETWEEN 1979 AND 1991

	Chapter	Pages
Agriculture		
C-46 Meat Import Act (1981)[3]	82	6
C-155 Western Grain Transportation Act (1983)	168	47
C-141 Canada Agricultural Products Act (1988)	27	20
Communications		
C-11 An Act respecting certain Postal Rates (1979)	1	2
C-13 Bell Canada Act (1987)	19	6
C-40 Broadcasting Act (1991)[2]	11	58
Energy		
C-42 Energy Supplies Emergency Act, 1979	17	27
C-48 Canada Oil and Gas Act (1981)	81	70
C-106 Energy Monitoring Act (1982)	112	17
C-107 Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act (1982)	113	21
C-103 Petroleum Administration Act (1982)	114	51
Environment and Resource Management		
C-74 Canadian Environmental Protection Act (1988)	22	98
Financial Markets and Institutions		
C-6 Banks and Banking Law Revision Act, 1980[2]	40	471
C-19 Bank Act, 1991[2]	46	353
C-34 Cooperative Credit Associations Act (1991)	48	254
C-28 Insurance Companies Act (1991)[2]	47	436
C-4 Trust and Loan Companies Act (1991)[2]	45	196
Fisheries		
none		

1. The classification follows Priest and Wohl (1980) who grouped the 140 regulatory statutes in effect in 1978.
2. Statute appears to involve the repeal of an earlier statute and re-enactment with extensive amendments.
3. Year in which the statute was enacted.

Source: Tabulation by the author from the list of all statutes enacted by each Parliament.

Table 1-2 - continued

CLASSIFICATION OF NEW FEDERAL REGULATORY STATUTES ENACTED BETWEEN 1979 AND 1991

	Chapter	Pages
Framework		
C-91 An Act to establish the Competition Tribunal, and to amend the Combines Investigation Act [to be renamed the Competition Act], the Bank Act and other Acts (1986)	26	100+
C-82 Lobbyists Registration Act (1988)	53	8
Health and Safety		
C-21 Safe Containers Convention Act (1980)	9	37
C-18 Transportation of Dangerous Goods Act (1980)	36	24
C-109 Urea Formaldehyde Insulation Act (1982)	119	2
C-163 Canadian Aviation Safety Board Act (1983)	165	27
C-33 Meat Inspection Act (1985)	17	14
C-204 Non-smokers' Health Act (1988)	21	7
C-105 Railway Safety Act (1988)	40	68
C-2 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act (1989)	3	48
C-66 Health of Animals Act (1990)[2]	21	35
C-67 Plant Protection Act (1990)	22	25
Information and Standards		
Agricultural		
C-67 Animal Pedigree Act (1988)	13	35
Other		
C-11 Electricity and Gas Inspection Act (1982)	87	25
C-234 National Flag of Canada Manufacturing Standards Act (1984)	28	2
C-62 Employment Equity Act (1986)	31	5
Intellectual Property		
C-57 Integrated Circuit Topography Act (1990)	37	19
C-15 Plant Breeders' Rights Act (1990)	20	43
Occupational Health, Safety and Fairness		
C-70 Hazardous Materials Information Review Act (1987)		

Table 1-2 - end

CLASSIFICATION OF NEW FEDERAL REGULATORY STATUTES ENACTED BETWEEN 1979 AND 1991

		Chapter	Pages
Transportation			
S-6	Shipping Conferences Exemption Act, 1979[2]	15	10
C-19	Motor Vehicle Transport Act, 1987[2]	35	15
C-18	National Transportation Act, 1987[2]	34	185
C-21	Shipping Conferences Exemption Act, 1987[2]	22	15
Miscellaneous			
C-73	Condominium Ordinance Validation Act (1986)	46	2
C-205	Heritage Railway Stations Protection Act (1988)	62	4
C-72	Official Languages Act (1988)[2]	38	45
C-51	Tobacco Products Control Act (1988)	20	13

Table 1-3

NUMBER OF REGISTERED STATUTORY INSTRUMENTS, GOVERNMENT OF CANADA, 1985-1991

Year	Statutory Orders and Regulations	Statutory Instruments	Total	No. of Pages in the Canada Gazette
1985	1169	223	1392	4976
1986	1146	223	1369	5386
1987[1]	731	260	991	4732
1988	653	248	901	5626
1989	585	255	840	4968
1990	860[2]	175	1035	6598
1991	718	167	885	4830

1. As of June 1987, Indian Band By-Laws are exempt from registration and publication.
2. This includes over 200 SORs relating to Contaminated Fisheries Regulations promulgated by Regional Director Generals in the Atlantic Region.

Source: Jim Martin, Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa.

Table 1-4

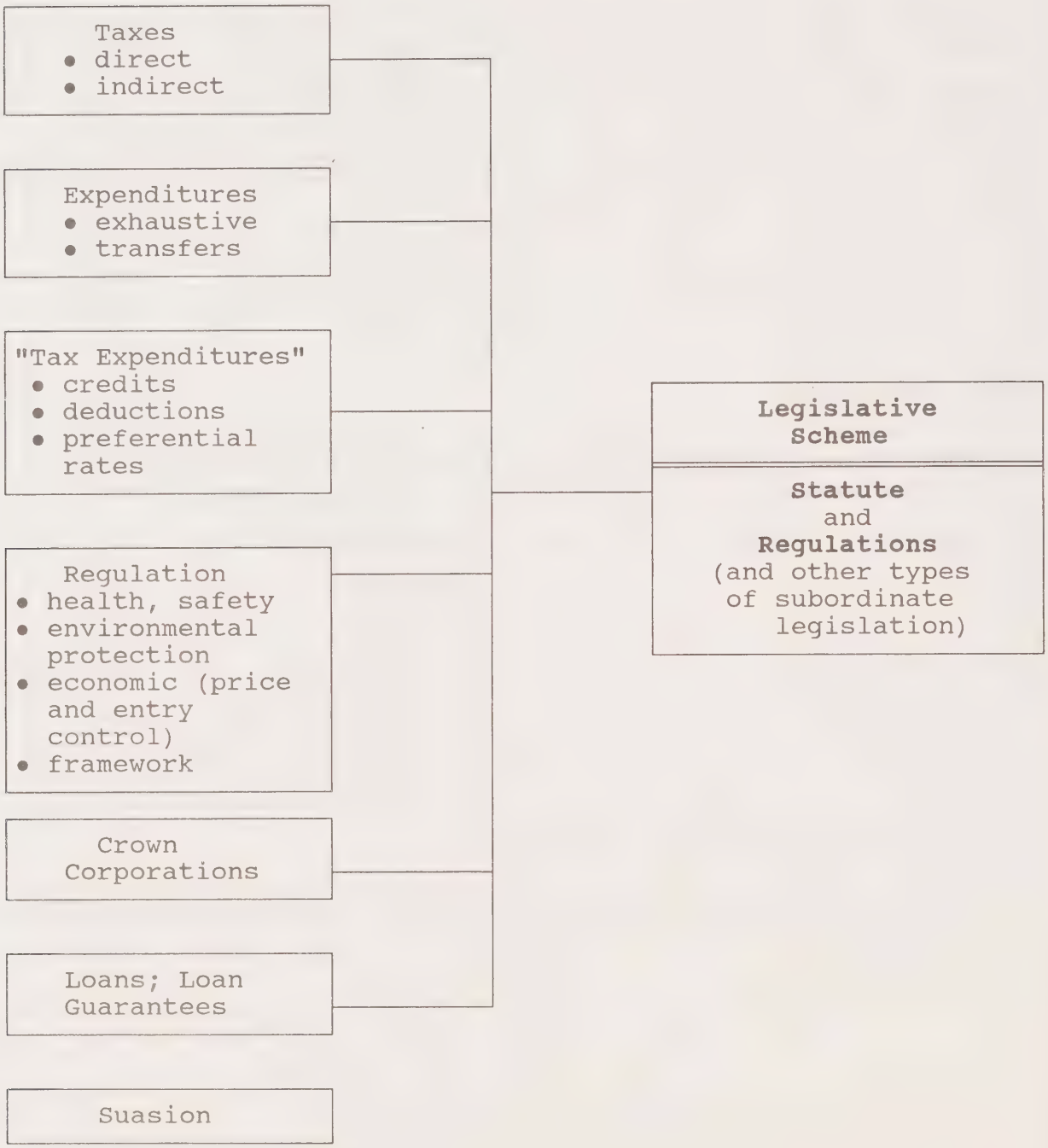
REGULATORY INITIATIVES BY DEPARTMENT IN THE FEDERAL REGULATORY PLAN, 1992

Department	1992	Department	1992
Agriculture Canada	57	Public Works Canada	2
Communications Canada	17	Revenue Canada Customs & Excise	29
Consumer & Corporate Affairs	38	Revenue Canada Taxation	10
Dept. of Finance	41	Solicitor General	17
Dept. of Justice	17	Transport Canada	109
Dept. of Secretary of State	3	Transportation Safety Board	1
Emergency Preparedness	2	Treasury Board	3
Employment & Immigration	26	Veterans Affairs	13
Energy, Mines & Resources	34	Atomic Energy Control Board	7
Environment Canada	44	Can. Mortgage & Housing Corp.	5
External Affairs & Int'l Trade	8	Can. Radio-Television & Telecomm.	5
Fisheries & Oceans	56	Copyright Board	1
Health and Welfare	74	Elections Canada	1
Indian & Northern Affairs	27	Hazardous Materials	2
Labour Canada	5	National Energy Board	6
Multiculturalism & Citizenship	2	National Transportation Agency	29
National Capital Comm.	1	Patent Medicine Prices Review Board	2
National Defence	6	Procurement Review Board	1
Office of Superintendent of Fin. Inst.	11		

Sources: Treasury Board Secretariat, *Federal Regulatory Plan, 1992* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).

Figure 1-1

REGULATIONS AS THE SINEWS OF MODERN GOVERNMENT



Chapter 2

BACKGROUND TO REFORMING THE REGULATORY PROCESS: 1971 TO 1976

> By definition, procedure does not deal with the substance of controversial issues; and by nature, it is an arcane, bloodless, and thus [an] unattractive subject of study.... For these reasons, as all wise lawyers know, a change in governing procedures is the simplest way to effect a basic change in the end product (that is, the substance) of governmental action. - Antonin Scalia (now a member of the U.S. Supreme Court)

1.0 INTRODUCTION

Regulation and its institutions have been extensively studied in Canada. The principal focus of this chapter is the documents and studies which helped to influence the reform of the federal regulatory process. In addition, in 1972, the federal government instituted two reforms whose influence continues to be felt. They are the passage of the *Statutory Instruments Act* and the creation of the Standing Joint House of Commons and Senate Committee on Regulations and Statutory Instruments. These developments are discussed in section 3, while section 2 briefly reviews the many studies which provided the intellectual base for both substantive reforms (e.g., deregulation of the airline industry in 1988) and process reforms.

2.0 REVIEW OF THE STUDIES

2.1 Canadian Consumer Council Studies

Interest in the purposes, processes, and effects of government regulation in Canada can be traced back to a series of studies commissioned by David Bond when he was Director of the Canadian Consumer Council in the early 1970s. In 1971 Mr. Ron Basford, the Minister of Consumer and Corporate Affairs, requested the Canadian Consumer Council to undertake a four-part study of the consumer interest in (i) regulatory boards and agencies, (ii) marketing boards, (iii) the self-governing professions and "licensing services agencies," and (iv) government monopolies. In June 1973, the Canadian Consumer Council (1973) presented its *Report* on agricultural products marketing boards. It summarized a considerable number of studies which had been released in working-paper form during 1972 and 1973. In September 1974, the Consumer Research Council (1974), successor to the Canadian Consumer Council, published its *Report* which was prepared by Professor J.D.

Forbes and seven other academics. It was based on a series of working papers released during 1973 and 1974 and it was highly critical of supply management type boards.[1]

2.2 Studies by the Institute for Research on Public Policy

In November 1977 the Institute for Research on Public Policy launched its "Regulation and Government Intervention Program." A wide range of studies were produced: competition policy,[2] a survey of regulation in Canada,[3] wage and price controls,[4] minimum wages,[5] broadcasting regulation,[6] trucking,[7] nuclear energy,[8] railway freight rates,[9] airline regulation,[10] occupational health and safety,[11] consumer representation in the regulatory process,[12] federalism and regulation,[13] corporate concentration,[14] and the regulation of natural resources.[15]

With very few exceptions, the authors were sharply critical of regulatory objectives, processes, and outcomes. For example, West and McKee (1980) found that minimum wage regulations were ineffective in achieving the objective most commonly attributed to them: to redistribute income to low-income workers. Indeed, they found some evidence of a disemployment effect. Several papers in Reschenthaler and Roberts' (1979) volume provided convincing evidence in support of deregulation or at least far less restrictive airline regulation. McFadyen et al. (1980) indicated the size and distribution of economic rents created directly by

---

1. This was to be just one of a series of critiques of supply management schemes over the years. The political power of the farmers has always been sufficient to overcome efforts to dismantle such government-mandated cartels.
2. See Rowley and Stanbury (1978).
3. Stanbury (1978).
4. Maslove and Swimmer (1980).
5. West and McKee (1980).
6. McFadyen, Hoskins and Gillen (1980).
7. Nix et al. (1980).
8. Doern (1980).
9. Harvey (1980).
10. Reschenthaler and Roberts, eds. (1979).
11. Reschenthaler (1979).
12. Kane (1980).
13. Schultz (1979).
14. Gorecki and Stanbury (1979).
15. Nemetz (1980).

broadcasting regulation. Wage and price controls found almost no support in Maslove and Swimmer's (1980) study of the Anti-Inflation Board. Harvey's (1980) analysis showed that freight rates for western grain kept by statute at a level established in 1899 have created enormous distortions in grain farming and processing. Kane (1980) found that federal regulatory agencies are generally hostile to the consumer interest and its representation.

2.3 Ontario Economic Council

In 1978 the Ontario Economic Council (OEC) published a volume entitled *Issues and Alternatives* which featured a number of papers on government regulation.[16] The OEC made a number of recommendations designed to improve present regulatory structures and to increase the degree of legislative responsibility for regulation. With respect to the former, the OEC (1978, pp. 7-9) proposed that the objectives of all regulations and regulatory agencies be "set out as clearly as possible"; that criteria for judging the agency's performance be defined; that no one interest group dominate regulatory agencies, but that "all major interest groups" be represented; and that equivalent tax treatment be accorded all groups appearing before regulatory boards. The OEC also advocated full disclosure of information relevant to assessing particular regulatory measures; that efforts be made to "dovetail provincial and federal legislation" and so minimize the transaction costs of regulation; and that all regulatory agencies submit to the legislature a comprehensive annual report assessing how well the agency's objectives are being met.

Three initiatives were proposed with respect to legislative responsibility. First, there should be periodic reviews of existing regulatory measures perhaps prompted by sunset laws. Secondly, new regulations should be preceded by economic impact studies. Thirdly, where deregulation is appropriate, it should be "implemented over a limited number of years to cushion adverse economic consequences... for particular groups" (OEC, 1978, p. 9).

The OEC was not content with a one-shot effort. In July 1978 it commissioned additional studies of regulation: social regulation in Ontario, life insurance, the securities industry, and municipal licensing.[17]

2.4 The Government of Ontario

In the Speech from the Throne of February 21, 1978, the Davis government in Ontario proposed that all its ministers undertake a "thorough examination of the statutes, regulations and related policies that currently govern business practices and procedures, and will modify or eliminate outmoded and restrictive requirements." The Speech continued, "This exercise in cutting red tape, usually referred to as 'deregulation' should benefit big

16. Ontario Economic Council (1978). The volume included papers on markets for regulation (Trebilcock et al.), the Ontario Milk Marketing Board (Broadwith, Hughes and Associates), highway trucking regulation (Bonsor), and an inventory of Ontario's boards, commissions and advisory bodies (Bresner et al.).

17. See Chairman, Economic Council of Canada (1978, p. 56). In addition, several studies of Crown corporations were funded.

and small business alike...." In March, the Cabinet appointed an Agency Review Committee. Some months later, the Committee proposed to eliminate forty-six agencies among the hundreds reviewed.[18]

The Speech from the Throne in March 1979 declared that "if private enterprise is to operate effectively, it must be freed from obstacles created by excessive government regulation." An associate secretary to the Cabinet was appointed to co-ordinate the government's efforts to cut red tape, improve service to the public, and achieve regulatory reform including deregulation.[19]

In May 1977 the government of Ontario established the Professional Organizations Committee (POC) to examine the regulation of lawyers and notaries, accountants, engineers, and architects. The Committee's staff report, proposing extensive changes in the regulation of these professions, was released in January 1979.[20] The Committee then held public hearings on the recommendations of its staff. Additional briefs were received.

The POC stated in its final report in April 1980 that its recommendations "seek lean professional statutes that will establish the powers and composition of each governing body, stipulate essential committee structure, and ensure that proper avenues of appeal will be available." Furthermore, in order to economize on the burdens carried by the legislature, "the professions should not be forced to request legislative amendments in order to secure from time to time structural changes that are of no consequence to interests other than their own interest in efficient self government."[21] Among the recommendations of the POC were the following:

- Establishment of a complaints committee and a discipline committee in each professional body.
- Appointment of a lay observer to evaluate complaints by members of the public against activities of professional bodies and publicly report thereon.
- Requiring licensing bodies to establish a registration committee.
- Requiring all regulations be approved by the Cabinet.
- Requiring each professional body to submit a comprehensive annual report to the legislature.
- Amendments to the legislation clarifying the relationship between architects and engineers.
- Permission for the professions to use the corporate form, but the majority of the shares and directorships must be held by licensed members of the profession.
- Creation of a public accounting licensing admission board.
- Permission for lawyers to advertise certain attributes in the print media, for example, fees.
- Enactment of an omnibus professional designations act.
- Review of all future claims for licensure by special committees of inquiry appointed by the Cabinet.

The Ontario legislature did very little to follow up on these suggestions.

---

18. See Peter Mosher, "Cabinet Approves Proposal to Trim 46 Agencies," *Globe and Mail*, January 12, 1979, p. 1.

19. See his report, Gordon (1979) and Economic Council (1979, pp. 55-59).

20. Trebilcock, Tuohy and Wolfson (1979). There were, in addition, 16 working papers produced for the Committee.

21. Professional Organizations Committee (1980, p. 17).

2.5 Studies by the Law Reform Commission

The Law Reform Commission of Canada (LRC) was established in 1970 and its first research programme in 1971 indicated it proposed to study "the broader problems associated with procedures before administrative tribunals." In the Commission's view, "too little is known about the workings of administrative tribunals, since most Canadian writing on administrative law has tended to stress judicial review."[22]

One of its first steps was to commission a study by Philip Anisman (1975) entitled *A Catalogue of Discretionary Powers in the Revised Statutes of Canada, 1970*. He identified and classified almost 15,000 discretionary powers conferred upon public authorities in the federal statutes. The central word here is "may." The actual exercise of these powers required more detailed study of specific administrative agencies. The federal regulatory agencies studies by the LRC included the Canadian Transport Commission,[23] the National Energy Board,[24] the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission,[25] the Canada Labour Relations Board,[26] the Atomic Energy Control Board,[27] the Anti-dumping Tribunal,[28] and the Tariff Board.[29] These studies were essentially descriptive and focus on the powers, structure, and procedures of the agency. None questioned the fundamental rationale for the agency itself. They offered few recommendations for reform. In one case, at least, while the conclusions are brief, the inference is clear.

> The Anti-dumping Tribunal, and the system of which it is part, exists to protect domestic industry from foreign competition, without regard for Canadian consumers. Those consumers are often other Canadian industries, and so Peter is robbed to pay Paul. The argument that consumers benefit from anti-dumping duties that ward off predation is controversial, if not discredited; at best predation can only occur under very unusual conditions... The jurisdictions of the Tribunal and the Tariff Board are illogical in relation to each other, and overlap to some extent (Slayton, 1979, p. 63).

In addition to the agency studies, the LRC undertook a number of studies of general issues facing regulatory (administrative) agencies. These included access to information, public participation, political control, the relationship between Parliament and such agencies, the independence of administrative agencies, and the administrative law jurisdiction of the Federal Court of Canada.[30]

---

22. Law Reform Commission of Canada (1980a, p. 3).
23. Janisch (1978).
24. Lucas and Bell (1977).
25. Johnston (1980).
26. Kelleher (1980).
27. Doern (1976).
28. Slayton (1979).
29. Slayton and Quinn (1982). More generally, see Doern et al. (1975).

Many of the issues discussed in these studies were also addressed in the LRC's Working Paper *Independent Administrative Agencies* published in 1980. The Commission made 80 recommendations dealing with the legislative framework, the role of Parliament, executive control over administrative agencies, public interest representation, rule-making procedures, the administrative procedures of the agencies, judicial review by the Federal Court of Canada, professional standards of members, and new institutional controls over the operation of administrative agencies.[31]

Like the Ontario Economic Council and the Economic Council of Canada in its interim report (which is discussed in Chapter 3), the LRC wanted the "policy mandate or guidelines... stated clearly in [each agency's] enabling Act." Like the Ontario Professional Organizations Committee and the OEC, the Law Reform Commission wanted the agencies to "prepare detailed annual reports" to be referred "to the appropriate standing committees of the House of Commons and subjected to close scrutiny there." Like the ECC, the Commission proposed to abolish Cabinet appeals and replace them with policy directions and to increase government funding of public interest groups and to improve their access to the decision-making process of the agencies. The Commission made a dozen recommendations designed to ensure "due process" in the operating procedures of regulatory agencies. It reinforced the idea that the Federal Court of Canada should retain exclusive jurisdiction for the judicial review of federal regulatory agencies. The Commission proposed extensive reforms in the qualifications, recruitment, training, and reappointment of the members of administrative agencies. Like the Economic Council (1979), it supported a general freedom of information statute within which the agencies would operate, thereby moving toward more open government.

3.0 GOVERNMENT ACTIONS

3.1 Statutory Instruments Act[32]

The procedures followed under the old federal *Regulations Act* (R.S.C. 1952, c. 235), which governed the process from 1950 until January 1, 1972, were extensively criticized by the House of Commons Special Committee on Statutory Instruments (chaired by Mark MacGuigan, M.P.) in its *Third Report*, tabled October 22, 1969 (House of Commons, 1969). In an attempt to encourage Parliamentary scrutiny and greater public awareness of regulations and other statutory instruments, the MacGuigan Committee recommended several legislative

30. See Franson (1979); Fox (1980); Vandervort (1979); Slatter (1983); Leadbetter (1983); Mullan (1977); Law Reform Commission (1977), (1980b).

31. A convenient summary of the LRC's recommendations can be found on pp. 187-199 of the study.

32. This section is taken from Anderson (1980, pp. 151, 155, 156).

changes. While not all of these recommendations were acted upon, many were incorporated into the federal *Statutory Instruments Act* (S.C. 1970-71-72, c. 38), which came into force on January 1, 1972, replacing (and repealing) the *Regulations Act*. For example, the new *Act* defined more broadly the class of regulations to be published.

The coming into force of the *Statutory Instruments Act* on January 1, 1972 has hardly silenced the critics of the Canadian regulation-making process. For example... the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, created in 1972, has criticized the enabling statutes that authorize regulations, the practice of departments in drafting regulations and, especially, the *Statutory Instruments Act* itself (see Anderson, 1980 for a summary).

The *Statutory Instruments Act* has been sharply criticized by Eric Hehner. Charging that "effective accountability to Parliament has been lost over a wide area of governmental activity," he correctly points out that:

> The [*Statutory Instruments Act*] applies only to certain "regulations" and "statutory instruments" as defined in the *Act*. The definitions are both restrictive and obscure in their meaning. They make broad provision for exemptions from requirements of inspection before issuance, registration, publication or public access - even access by Parliament (Hehner, 1977, p. 331).

3.2 Standing Joint Committee

The Auditor-General (1989, p. 347) describes the origins of the SJC as follows:

> The 1969 Report of the Special Committee on Statutory Instruments to the House of Commons recommended that a Standing Committee be established to review regulations. It based its recommendation on the principle that "parliamentary democracy is a system of government that requires the executive to be responsible to the legislature and that both be accountable to the people, and that there can be neither responsibility nor accountability where there is no knowledge of what has been done."
>
> The 1969 Report led to the establishment of the Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons for the Scrutiny of Regulations (SJC).[33] The Committee is authorized to scrutinize all regulations after they have been approved by Cabinet or individual ministers. For example, regulations are reviewed to ensure that they are authorized by legislation, conform to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, do not impose a charge, fine or penalty without legislative authority and do not trespass unduly on rights or liberties.

---

33. For more details on the activities of the Committee in the 1970s, see Anderson (1980). Note that the original name of the Committee was the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. In February of 1988, the name of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments (le Comité mixte permanent des règlements et autres textes règlementaires) was changed to the Standing Joint Committee for Regulatory Scrutiny (le Comité mixte permanent d'examen réglementaire). Question of a "syntactic" nature arose in the Senate with regard to the French version of the name, leading to the adoption of the present name, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation), in June of 1988.

When the regulation has been made, the regulation is registered and published in the *Canada Gazette* Part II. The regulation is then reviewed by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. The Departmental Legal Services Unit (Department of Justice) (DLSU) of the sponsoring department and PCOJ may assist the department in its response to the Committee. The SJC produces an annual report outlining its activities and comments during the year. While some of the Committee's comments are directed at *vires* issues, most of its comments are about discrepancies between the French and English versions, minor drafting defects, footnoting problems, typographical errors, and the like.

I return to the role of the SJC in Chapters 4, 7 and 8.

Chapter 3

EFFORTS TO REFORM THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1976 TO SEPTEMBER 1984

1.0 INTRODUCTION

This chapter describes the efforts to reform the federal regulatory process beginning with *The Way Ahead* document in 1976 until the general election of September 1984. Thus it covers the initiatives of the Liberal Government of Pierre Trudeau from 1976 to June 1979 (see section 2), the short-lived Tory government of Joe Clark in 1979 and 1980 (section 3), and the efforts of the last Trudeau Government from March 1980 to September 1984[1] (section 4). For each administration, the analysis distinguishes between studies and proposals and the substantive changes made by each Government. The period 1976 to September 1984 is noted for government initiatives designed to change the regulatory process:

- the start of the periodic *ex post* evaluation of all government programs - including regulatory programs in 1977;
- the Socio-Economic Impact Analysis requirement for major new health, safety and fairness regulations established in 1978;
- the creation of the Office of the Coordinator, Regulatory Reform in the Treasury Board Secretariat in 1979 which became the forerunner (after several iterations) of the present Regulatory Affairs Directorate in TBS; and
- the twice-annual Regulatory Agenda starting in 1983.

Successors to these reform initiatives remain in place today - see Chapter 4.

2.0 LIBERAL GOVERNMENT, 1976 TO JUNE 1979

2.1 Studies and Proposals for Regulatory Reform

"The Way Ahead" Document: It is ironic that one of the most important factors which brought about a series of studies and changes in the regulatory process by the federal government is probably found in the imposition of a massive regulatory program: the Anti-Inflation Program established by the federal government in October 1975 (see Maslove and Swimmer, 1980). About one year after the Anti-Inflation Board was in operation, in a

1. John Turner replaced Mr. Trudeau as leader of the Liberal Party and Prime Minister in June 1984.

working paper entitled *The Way Ahead: A Framework for Discussion* (October 1976), the federal government said it was undertaking "a fundamental examination of the major structural components of our economy and our society" (Government of Canada, 1976, p. 1). The paper praised the market economy and the price system as "the most efficient allocative mechanism available," but recognized that there can be deviations that social costs not reflected in private costs be "charged more directly to the recognized production costs of business." At the same time, the government said its role "should not be to direct and manage the economy in detail." The paper recognized that "governments can become too pervasive and oppressive actors in the daily lives of Canadians." Yet it reaffirmed its "deep commitment to liberal ideals of individual freedom, equality of opportunity and social justice." It concluded that new policies must be found to provide "effective alternatives to increasing expenditures and expanding bureaucracies" (Government of Canada, 1976, pp. 19, 20, 23, 24).

Treasury Board-Consumer and Corporate Affairs Studies: While *The Way Ahead* paper did not specifically identify regulation as one of the fundamental structural problems in the Canadian economy, the planning for the removal of wage and price controls included the initiation of a series of studies on government regulation. Specifically, "the Cabinet directed the Department of Consumer and Corporate Affairs and the Treasury Board Secretariat to assess the feasibility of applying cost-benefit and related methods of analysis to government social regulations, and to suggest modifications to the regulatory process which might encourage greater public participation."[2] Aware of developments on the regulatory front in the United States,[3] Dr. Sylvia Ostry, then Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, had sought the C.C.A.-TBS mandate.[4] The initiative produced a study of recent American experience with assessing proposed social regulations[5] and several case studies of recent Canadian regulations dealing with health, safety or fairness.[6] These studies, in turn, led to the Socio-Economic Impact Analysis requirement put into effect in 1978 - see section 2.2 below.

The Economic Council's Regulation Reference: In March 1978, Sylvia Ostry, then Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, and George Post, then Acting Chairman of the Economic Council of Canada, switched

---

2. Ostry and Le Clair (1977, p. 1) in Montador and Baumann (1977).

3. Generally, see Thompson (1980a, 1980b).

4. Professor Richard Schultz states that "My recollection is that the push for the CCA-TBS mandate came originally from TBS, in part as a result of an informal memo I wrote for someone in TBS just after I arrived in Ottawa in July 1976. While Ostry supported the mandate, her pressure was to get it established as a joint CCA-TBS mandate, not just TBS. I was the FPRO representative on the Working Group. TBS was the driving force: Note that most of the studies were done by TBS people" (Personal communication, December 1, 1992).

5. McCabe (1978).

6. See O'Riordan and McCabe (1980); Montador (1979); Proulx and Morin (1978); Proulx (1979); Hirshhorn (1979); Montador (1980).

jobs. Dr. Ostry had been a major participant in the decision to impose wage and price controls (through the DM-10 Committee) and in the post-controls strategy. Furthermore, she was instrumental in the creation of the Regulation Reference, formally given to the Economic Council of Canada in July 1978.[7]

The Reference stemmed directly from the meeting of First Ministers on 13-15 February 1978, at which Manitoba's Premier, Sterling Lyon, recently elected on an "cut back government" platform, proposed that a federal-provincial committee be established to review all regulatory activities so as to determine areas of overlap between jurisdictions. Such a committee, he said, should include those subject to regulation, that is, people from the private sector. Other premiers supported the idea of a "task force," but it was the Prime Minister (prompted by Dr. Ostry) who suggested that it might be useful to ask the Economic Council to undertake a series of specialized studies of the problems.[8] The Communiqué issued at the end of the meeting said, in part:

> The burden of government regulation on the private sector should be reduced and the burden of overlapping federal and provincial jurisdictions should be eliminated. Procedures will be instituted to review the effects of regulatory action on jobs and costs. First Ministers agreed that the whole matter of economic regulation at all levels of government should be referred to the Economic Council for recommendations for action, in consultation with the private sector.[9]

Tex Enemark (1982, pp. 40-41), formerly a deputy minister in the British Columbia government responsible for regulatory reform, has identified five sources for the political leaders' interest in regulatory reform in February 1978:

- The defeat of the New Democratic Party in British Columbia in 1975 and in Manitoba in 1977 by small-c conservative parties, which was based, in part, on the rapid growth of provincial governments into traditionally private sector areas of activity.
- Between 1970 and 1978 the Ontario government had sponsored a series of studies into government productivity--one resulted in the appointment of a deputy secretary to the Cabinet to co-ordinate efforts at improving services to the public, reduce paperburden, and reform regulation.

---

7. See the formal letter of 12 July 1978 from the Prime Minister to Dr. Ostry in Economic Council of Canada (1979, pp. 119-120). Dr. Ostry worked with both federal and indirectly with provincial officials before she left the Department of Consumer and Corporate Affairs to see that regulatory reform was on the First Ministers' agenda. She was anxious to have the Economic Council undertake a formal reference on the problem of regulation as part of her mandate as chairman.

8. Professor Richard Schultz states that "Lyon had Trudeau's briefing notes except for the recommended course of action. When he read Trudeau's briefing notes as if they were his, i.e., Lyon's, the only major change was to turn a suggested federal-provincial steering committee into a review body. Trudeau, according to my source, was rather flummoxed and responded with a suggestion in his complete briefing notes that the actual study be done by the ECC. After a little discussion, this was agreed and a communique issued immediately, a rather unusual step, and not at the end of the meeting" (Personal communication, December 1, 1992).

9. Economic Council (1979, p. xii). The Prime Minister was quoted by the *Globe and Mail* (14 February 1978) as saying "Our aim must be to constrain the growth of our governments. We must reduce our share of gross national product. But even more important, we must reduce the intrusion of bureaucracy in the daily lives of Canadians.

- In May 1977, the four western provinces published their "intrusions report," which catalogued a considerable amount of existing or proposed federal regulatory activity that the four premiers felt were either with provincial jurisdiction or in which the provinces had concurrent jurisdiction.
- The federal government was beginning to be more responsive to business complaints engendered by the rapid growth of federal regulation (and of government expenditures) in the late 1960s and 1970s.
- The imposition of wage and price controls in 1975 by the federal government–"the hydrogen bomb of regulatory intervention"–had brought federal and provincial officials as well as spokesmen for business and labour together to grapple with "just how far intervention should go."[10]

The Economic Council was given a broad mandate. It was to inquire into the objectives of regulation, the magnitude of its economic impact, the regulatory responsibilities of different levels of government, the processes and procedures of regulation, and the alternative methods of achieving regulatory objectives. The Council was to determine "whether or not regulation is on balance in the public interest," and to provide "an analysis of the practical implications introducing specific regulatory reforms including the alternative of deregulation."[11] The Council was instructed to prepare a preliminary report for First Ministers in November 1978, an interim report by the end of 1979, and a final report by the end of 1980. The last document was to identify "what practical changes in public policies might be undertaken to improve government regulation."

While the final report was not published until June 1981, the Council met its other deadlines. In doing so it produced an enormous body of research on regulation in Canada including agricultural marketing boards,[12] airline regulation,[13] consumer product safety,[14] occupational health and safety,[15] telecommunications,[16] land use and building codes,[17] environmental regulation,[18] trucking,[19] taxi cabs,[20] food processing and

---

10. See also Enemark (1981).

11. Letter of July 12, 1978 in Economic Council (1979, p. 119). Enemark (1982) argues that the terms of reference had a very different focus from the position enunciated in the First Minister's communique.

12. See Arcus (1981); Barichello (1981); Brinkman (1982); Forbes (1981); Forbes, Warley and Hughes (1982); Gilson (1982); Harvey (1981); Josling (1981); Martin (1981); Prescott (1981).

13. See Ellison (1981); Jordan (1982).

14. See Hirshhorn (1981a).

15. See Hushion, Ogilvie Associates (1981); Manga, Broyles and Reschenthaler (1981).

16. See Irwin (1981); Fuss and Waverman (1981); Waverman (1982).

17. See Eger (1980); Dale-Johnson (1981); Hamilton (1981a; 1981b); McFadyen and Johnson (1981); Seelig, Goldberg and Horwood (1980); Silver (1980); Proudfoot (1980); Hamilton (1981c).

distribution,[21] occupational regulation,[22] prescription drugs,[23] and fisheries.[24] In addition, the Council published a number of "framework studies" dealing with issues common to a wide variety of types of regulation, for example, procedural matters.[25]

The Council's interim report, *Responsible Regulation*, focused on certain aspects of the regulatory process, notably the direction and control of statutory regulatory agencies (SRAs), the degree of autonomy necessary for such agencies to perform their assigned functions, and the need to improve government's decision making concerning both new regulations and the large stock of existing regulatory programmes (see Stanbury and Thompson, 1980; Priest and Wohl, 1980). The central recommendations of the interim report were as follows:

- Appeals to the Cabinet from the decisions of SRAs should be abolished and replaced with binding Government Policy Directives.
- If Cabinet appeals are to be retained, specific procedural reforms should be made, i.e., public notice, written representations available for rebuttal, and written reasons for decision.
- Clear guidelines should be established concerning communications between SRAs and the government.
- Governments should establish clear general provisions concerning the disclosure of information by SRAs, perhaps through a Freedom of Information Act.
- There should be consultation and formal advance notice of major new regulations.
- Systems should be established to ensure that the costs and benefits of proposed major new regulations are assessed. (This would require the use of a Regulatory Impact Analysis Statement published prior to the date new regulations are to come into effect to permit time for comments.)
- Existing regulatory programmes should be subjected to systematic evaluation periodically. (This should be done in connection with the legislature and reports should be made public.)
- A central agency should be assigned responsibility for the general co-ordination of decision making concerning new regulations and the evaluation of existing programmes.

---

18. See Bankes and Thompson (1980); Dewees (1980); Dorcey et al. (1980); Felske and Associates and Gibson (1981); Nelson et al. (1980); Nemetz et al. (1981); Swaigen (1981); Thompson (1980b); Victor et al. (1981); Hunt and Lucas (1980); Peters (1982).

19. See Hirshhorn (1981b); McRae and Prescott (1982); Nix et al. (1980); Bonsor et al. (1980).

20. See Papillon (1981) (1982).

21. See Anderson (1981); Leckie and Morris (1980); Shapiro and Hughes (1980); Leckie (1980).

22. Evans and Stanbury (1981).

23. See Gorecki (1981).

24. See Wilen (1981); Crutchfield (1981); Campbell (1981); MacDonald (1981); Munro and McCorquidale (1981); Scott and Neher (1981); Scott and Tugwell (1981); MacDonald (1982).

25. See Lecraw (1981); Trebilcock et al. (1982) (1981); Schultz et al. (1980); Englehart and Trebilcock (1981); Quinn and Trebilcock (1981); Doern (1979); Bernstein et al. (1980); Priest (1982); Cook and Woods Gordon (1981); Cairns (1980); Baggaley (1981). In addition, a series of papers on the growth, scope, and process of regulation financed by the Economic Council were published in Stanbury, ed. (1980). The Institute for Research on Public Policy also published Hartle's (1979) study which was commissioned by the Economic Council prior to receiving the terms of reference in July 1978.

- Adequate provision should be made by governments to finance representations by "public interest groups" in respect to policy directives, proposed new regulations, and the evaluation of existing regulatory programmes (Economic Council, 1979, pp. 67-68; 82-84).

In his critique of the Council's interim report, Leon Courville (1980, p. 1) argued the Council had failed to appreciate the role of incentives presently embedded in the regulatory process. The Council, he said, "appears to promote the regulation of regulation." Courville (1980, p. 13) stated that "government intervention through regulation can acquire a momentum and significance of its own simply because of the dynamic forces in the political process." To this bias must be added a major methodological flaw, namely that advisers tend to compare imperfect reality to some theoretical norm that they believe can be achieved by intervention. In short, the expected benefits of regulation tend to be exaggerated and the instrument is over-utilized.

Cost-benefit analysis, Courville (1980, p. 14) emphasized, "will not alter appreciably the incentives to those who participate in the regulatory process." This criticism ignores the possibility that the generation and public distribution of information will alter the behaviour of at least some participants. In Courville's (1980, p. 17) view, political constraints will prevent cost-benefit analysis from having much influence: "the same types of pressures, tensions, and conflicts that have led the regulatory process astray will be at work after assessment studies are introduced." For example, "political entrepreneurship will still promote regulation...." Courville also questioned whether the funding of public interest groups will lead to the participation of groups "with differing and relevant points of view" (p. 19). He seemed to ignore the public good nature of much regulation which makes it subject to the free rider problem when he suggests that such groups can "obtain some funding from those that could be affected and that want representations made on their behalf" (Courville, 1980, p. 20).

Courville also found the Council's discussion of the scope of regulation inadequate. In his view, because regulation is a relatively cheap form of intervention, it will be over-utilized in terms of both efficiency and redistribution (p. 22). He recommended that governments adopt a regulatory budget as proposed in the United States as "a direct approach to the problem of constraining regulatory costs" (Courville, 1980, p. 23). This issue is discussed in Chapters 6 and 8.

The Economic Council's final report was published in June 1981. It focused on substantive changes - including deregulation. With a lag of some years, some of the Council's proposals were adopted.[26]

The Lambert Commission: The Royal Commission on Financial Management and Accountability (the Lambert Commission) was established in November 1976. It presented its final report in March 1979, in which it addressed a number of issues relevant to government regulation. It identified 14 federal "regulatory" bodies within its broader category of 30 "independent deciding and advisory bodies."

---

26. See Stanbury (1987), (1989), Schultz (1989), (1992a), Block and Lermer, eds. (1991), Oum, Stanbury and Tretheway (1991).

In light of its mandate, the Commission focused on accountability and management issues. It recommended, *inter alia*, that

- "The goals and public policies they are to implement, or be guided by, be clearly set out in their constituent acts" (recall similar recommendations by the OEC, ECC, and LRC)
- The regulations drafted by regulatory agencies be subject to Cabinet approval
- Appeals to the minister or the Cabinet be abolished and that provision be made for Cabinet policy directives (recall the ECC and LRC)
- Performance of the chief executive officers of regulatory agencies be evaluated by the Committee of Senior Officials on Executive Personnel (COSO) and that the CEO make annual assessments of the performance of individual members of their agency and forward them to COSO and the Cabinet
- A comprehensive annual report be prepared on each SRA and be forwarded to the appropriate legislative committee (recall the OEC and LRC)
- The designated minister be required to undertake a review of regulatory agencies at least every ten years and table the report in the Commons (Royal Commission on Financial Management and Accountability, 1979, pp. 309-325).

2.2 Government Initiatives to Change the Regulatory Process

Periodic Evaluation of Regulatory Programs: Under Treasury Board Circular 1977-47 (September 30, 1977) "Evaluation of Programs by Departments and Agencies," both departments and agencies of the federal government were required to "periodically review their programs to evaluate their effectiveness in meeting their objectives and the efficiency with which they are being administered."[27] Deputies were made responsible to ensure that all programs are periodically evaluated, that the results of the evaluations are communicated to the deputy as well as other levels of management, and that the evaluation reports are objective. Treasury Board Circular 1977-47 specified that all programs are to be evaluated at least once every three to five years. The Economic Council (1979, p. 115 n. 35) suggested that this period may be too short; it may not be possible to do high-quality evaluations of all programs this frequently. In 1978 the newly-created Office of the Comptroller General was given the responsibility of overseeing the evaluation of all government programs including regulatory programs.

The Program Evaluation Branch of OCG was "to provide Ministers with information on the status of the program evaluation function in departments and agencies and on the quality of individual program evaluations" (Treasury Board Secretariat, 1981, p. 77). The responsibilities of the OCG were to (i) develop and promulgate policy and guidelines on program evaluation; (ii) develop and maintain a close working relationship with, and advise and assist, departments and agencies; and (iii) comment upon the program evaluation function in departments and agencies and the resulting evaluation documents and reports. As the Standing Senate

---

27. The Treasury Board identified four main issues to be addressed in each evaluation: the program rationale, whether the program makes sense; impacts and effects (intended and unintended); achievement of objectives; and alternatives: are there better (more cost-effective) ways of achieving the objectives and intended effects (Treasury Board Secretariat, 1981, p. 7).

Committee on National Finance (1992, p. 46:13) pointed out over a decade later, "clearly, the powers given to the OCG to enforce program evaluation standards were quite limited." It must be emphasized that, from the beginning, program evaluations were seen by the departments and the Treasury Board as a tool for the senior management of departments and agencies to improve the performance of programs, in reallocating resources, and reporting on departmental performance. The process was never intended to provide independent evaluations of government programs that would be publicly reported.

The implementation of the policy of evaluating regulatory programs was slow. In 1981 the OCG completed its document setting out its principles and guidelines for program evaluation (Treasury Board Secretariat, 1981). However, it was not until March 1985 that the OCG published a draft of the guide, *Evaluating Regulatory Programs*. Between 1977 and 1984 only seven regulatory programs were evaluated. As noted in Chapter 7, this prompted the Office of Privatization and Regulatory Affairs in 1987 to take steps to try to ensure that more regulatory programs were evaluated in a timely fashion.

Office For the Reduction of Paperburden: The Office for the Reduction of Paperburden in the Department of Industry, Trade and Commerce, was established in May 1978. In their first year of operation, the Office claimed to have saved Canadian business about $100 million based on estimates of the time required to fill out government forms valued at $15 per hour (Stanbury, 1979, p. 131, n. 47). The Office was set up to reduce the burden of red tape that small business groups (e.g., Canadian Federation of Independent Business) claimed was paralyzing private enterprise across the nation. It submitted 48 recommendations to the government, established a "paperburden hotline" to put business executives directly in touch with federal departments. In 1980, the Office was discontinued as a separate agency and its function was included within the Department of Small Business. The original office is credited with saving small business $300 million in its first two years.

A survey conducted by CFIB in the fall of 1984 found that

> 46.8 per cent of respondents identified government paperwork - tax forms, permit applications - as a "significant obstacle" to running their businesses. That compares with 7.2 per cent in 198 who said filling out forms was their "single, most important problem."
>
> In the recent survey, 53.4 per cent said that of municipal, provincial and federal paperwork, federal paperwork was most costly and time consuming. "It seems the secretariat is not achieving what it did in 1981," said Jim Bennett, CFIB vice-president of legislative affairs. "It hasn't been able to keep regulatory barriers from hampering small businesses.[28]

Socio-Economic Impact Analysis: The Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) requirement was announced by President of Treasury Board and Minister of Consumer and Corporate Affairs on December 14, 1977 and came into effect August 1, 1978. The SEIA provisions applied to all major new regulations in the areas of health, safety and fairness (HSF), that is, in general, those for which the direct and indirect social costs are

---

28. Alex Bruce, "War against paperburden continues," *Globe and Mail*, November 19, 1984, p. B12.

estimated to be over $10 million (in 1978 prices) in a single continuous period of twelve months. The Treasury Board Secretariat *Administrative Policy Manual* required that departments and agencies[29] identify new major HSF regulations, prepare the SEIA, pre-publish the terms of the legal authority for and the purpose of new major HSF regulations along with a summary of the results of the SEIAs in Part I of the *Canada Gazette* at least 60 days before promulgation. Further, the department was required to make the complete analyses publicly available, and to respond to comments from non-government groups.

It was only new regulations or amendments to regulations (and not the Acts or statutes) that were subject to the policy. This meant that all proposed regulations or amendments to regulations made pursuant to listed statutes were to be considered as HSF regulations.[30]

The objectives of the SEIA provisions were as follows:

(a) to promote a more thorough and systematic analysis of the socio-economic impact of new health, safety, fairness and environmental protection regulations in order to improve the allocation of resources and the information available to the decision-process on other socio-economic factors (i.e., effects on the distribution of income, regional balance, technological progress, market structure, balance of payments, output, employment or inflation);
(b) to ensure uniformity, among departments and agencies currently administering statutes which confer the power to make regulations in the HSF area, in the methodologies and assumptions used to perform such analyses; and
(c) to provide an opportunity for increased public participation in the regulation-making process.

Anderson (1980, p. 171) made three points about the objectives. "First, the scope of the analysis contemplated goes far beyond the orthodox economist's concern with allocative efficiency; many other economic effects must be evaluated. The proliferation of effects to be evaluated raises questions about potential conflicts and trade-offs among the implicit policy objectives being considered. Second, as objective (b) above clearly implies, the designers of the policy acknowledge that some form of socio-economic evaluation has long been a part of departmental and agency regulation-making processes, but there is a need for greater uniformity in

---

29. The policy applied to the following departments and agencies: Agriculture Canada, Consumer and Corporate Affairs Canada, Energy, Mines and Resources, Environment Canada, Fisheries and Oceans, Health and Welfare Canada, Indian and Northern Affairs, Labour Canada, Transport Canada, the Atomic Energy Control Board, the Canadian Transport Commission and the National Energy Board.

30. "It is only the proposed regulations or proposed amendments to regulations (and not the Acts or statutes) that are subject to the policy. This does not mean that all proposed regulations or amendments to regulations made pursuant to listed statutes are to be considered as HSF regulations. A proposed regulation, made pursuant to one of the listed statutes but not having an HSF aspect, is not subject to this system of evaluation" (Treasury Board Secretariat, 1979, pp. 3, 4). See also Chapter 490, Appendix E, "Evaluation Methodologies" (Ottawa: December 1979). On January 31, 1979 a private member's bill, C-458, was given first reading. It was designed to "protect the Canadian environment by instituting mandatory impact assessment procedures prior to the construction of installations potentially damaging to the environment." The bill also required assessments for any "policy, legislative proposal or program." It was not enacted.

analytical procedures and assumptions. Third, as is emphasized by objective (c), greater public participation in regulation making is seen as an end in its own right, and not merely as a means toward more economically sound regulation."

Anderson (1980, p. 172) noted that the preferred methodology to be used in preparing the analyses was social benefit-cost analysis. However, where this was not feasible - perhaps because of the difficulty of specifying a widely agreed upon monetary value of human life - the methodology of cost-effectiveness analysis was to be applied. Risk-benefit analysis could be employed where appropriate. It was intended not only that a specific regulation or set of regulations would be analyzed, but also that alternative regulations (specifying, for example, alternative allowable effluent levels) and alternative policy instruments had to be considered. Alternative policy instruments presumably referred to such government actions as information programs and interventions which substitute altered market incentives (through effluent charge schemes, injury rate taxes, etc.) for regulatory directives. Finally, it should be emphasized that the SEIA policy did not actually prevent the adoption of regulations for which the costs exceed the benefits. Final responsibility for deciding which regulations to enact continued to rest with the cabinet or a minister.

Two important limitations on the scope of SEIA should be noted. First, it expressly excluded all cases of direct regulation, i.e., price and entry control regulation. Hence a regulatory policy that could result in a large amount of redistribution of income[31] could escape the SEIA requirement because the apparent allocative costs are small. To the extent that regulation is designed primarily to effect redistribution, this omission could be of great significance. Secondly, only "major" regulations were included, that is, those where the social costs were estimated to exceed $10 million in one year (although the threshold was somewhat more complicated than this).

Anderson (1980) addressed some other "inherent limitations" of the SEIA policy. It did not incorporate broader political considerations. It could have been contracted by statutory requirements. Methodologically, there was a need to consider feedback effects, to estimate the economic value of human life, and to cope with conflicting objectives.

The SEIA requirement remained in place until the fall of 1986 when it was replaced by the Regulatory Impact Analysis Statement. During that period at least 21 SEIAs were produced (see **Appendix 2**), a number which seems to be small relative to the number of new regulations during the period.[32]

---

31. Stanbury and Lermer (1983) describe the widespread use of direct regulation in Canada to redistribute income and wealth.

32. It is not possible to say for sure whether departments and agencies evaded the requirement. Evaluations of the SEIA requirement were made by the unit that advocated its creation. See Technical Advisory Group on Impact Assessment (1980), (1985a).

Private Member's Bill: On April 6, 1978 a private member's bill (C-433) was introduced in the Commons ("An Act Respecting the Cost to the Public of Government Regulation") whose purpose was to require the federal government to table annually in the House an estimate of the increase in the price of products and services attributable to government regulation (d'Aquino et al., 1979, p. 94). Like virtually all private member's bills, it was not enacted.

3.0 THE CONSERVATIVE GOVERNMENT, JUNE 1979 TO MARCH 1980

The short-lived Progressive Conservative government of Joe Clark (259 days) was more interested in cutting the deficit, and federal employment and in privatization (i.e., selling off some Crown corporations including Petro-Canada) than in regulatory reform. Ged Baldwin, the respected Tory M.P. from Peace River, who was appointed chairman of the Joint Parliamentary Committee on Regulations and other Statutory Instruments, said regulation was costing Canadians $25 billion a year. "He proposed that Parliament be given the power to strike down regulations; that an administrative appeals tribunal be set up to review specific regulations; and that a regulatory council be established as a full-time watch dog on the whole process."[33] He did not get his wish.

The Clark Government's major reform initiative was to appoint a minister responsible for regulatory reform: Mr. Perrin Beatty, the Minister of State (Treasury Board). While no substantive or procedural changes were implemented before the government fell early in 1980, the Clark Government did establish, within the Treasury Board Secretariat, the Office of the Coordinator, Regulatory Reform (OCRR) in December 1979. It was the first entity within the federal government whose primary mandate was regulatory reform. It was to be the forerunner of the Regulatory Affairs Branch of the Office of Privatization and Regulatory Affairs established in 1986 when the Tories returned to power under Brian Mulroney.

In September 1979, Mr. Beatty stated that, "if SEIA continues to prove useful, the principle may be extended to include other kinds of legislation."[34] He expressed his impatience with the progress of the Economic Council's work (although it was on schedule), and proposed the following in September 1979:

- High priority should be given to the existing federal-provincial committee on regulations to reduce overlapping in rules originating from different levels of government.
- As part of "sunset" legislation, time limits should be placed on the existence of government programs, the introduction of laws requiring regulatory agencies to justify their existence at regular intervals.
- The status of the federal interdepartmental committee on regulations should be upgraded and the committee should be required to suggest where specific rule modifications can be made.
- The Treasury Board's Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) should be continued. If SEIA continues to prove useful the principle may be extended to include other kinds of legislation.[35]

---

33. Montreal *Gazette*, April 11, 1979, pp. 23, 41.

34. Les Whittington, "Tories Prepare for Regulation Review," Ottawa *Citizen*, September 15, 1979, p. 15.

No substantive or procedural changes were implemented before the government was defeated on a non-confidence motion related to its budget in December 1979.

4.0 LIBERAL GOVERNMENT, MARCH 1980 TO SEPTEMBER 1984

Office of the Coordinator, Regulatory Reform: A month after the Liberals returned to power in March 1980, Mr. Donald Johnston, President of the Treasury Board, was given the responsibility "for directing the review of a number of special issues which affect management of the public service and the government's regulatory activities."[36] The Office of the Coordinator, Regulatory Reform (OCRR) was retained and it prepared a "work plan" which was approved by the Cabinet in early October 1980. It had two principal objectives: "to improve public administration through reforms to the regulatory process," and "to reduce the regulatory burden on the Canadian economy." Three of the senior staff of OCRR had worked for the Economic Council on the Regulation Reference. Two of these people had also worked for the Peterson Committee (see below). The total staff of OCRR consisted of only about ten persons.[37]

In a speech to the Canadian Manufacturers' Association in January 1981, Mr. Johnston (1981, p. 2) stressed that the "federal government is committed to improving the regulatory process." He indicated that the regulatory reform work plan consisted of three parts: (i) a review and house cleaning of existing statutes and regulation, (ii) improvements in the regulatory process, and (iii) selective deregulation. Mr. Johnston recognized that the last item "will probably be the most difficult aspect of regulatory reform." The role of the OCRR, which was to be held to "a very small operation," was described as follows:

> On the whole, specific proposals for change will come from my colleagues who are responsible, by statute, for various regulatory activities. My role will be to encourage ministers and their officials to consider regulatory change and to support them in their efforts (Johnston, 1981, p. 4).

Put in more cynical terms, this meant that the government adopted a "physician heal thyself" approach. If a strong minister wished to do nothing to reform his regulatory domain, he would apparently get no "flak" from the OCRR and the president of the Treasury Board. On the other hand, if the Minister of Agriculture, for example, decided to abolish the supply management powers of certain marketing boards, OCRR would "support"

---

35. *Ibid.*

36. Prime Minister's Office, "Press Release," 25 April 1980. This document continued, "These special issues are the recommendation of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (the Lambert Commission) and the Committee on Personnel Management and the Merit Principle in the Public Service (the d'Avignon Committee), omnibus legislation on Crown corporations, the question of privatization of Crown corporations, and regulatory reform."

37. The responsibilities of the professional staff are described in OCRR (1982, p. 2).

him. The point is that the latter was unnecessary. Ministers either carry the Cabinet on their major initiatives, or they resign, or they draw in their horns and accept the will of their colleagues in the type of cabinet government that exists in Canada (see Chapter 6).

The work plan approved by the Cabinet in October 1980 covered the period through June 1982. By that time, the OCRR was expected to have achieved the following:

> Objective 1: To improve public administration through reforms to the regulatory process [through]
> - rationalization of regulatory legislation by an omnibus amendment bill,
> - elimination by selected departments of unenforceable, obsolete, contradictory and duplicative regulations,
> - improved departmental regulatory impact assessments prior to decisions on new evaluation schedules,
> - decision on procedures for cabinet review of decisions of regulatory agencies,
> - decision on government policy directives to regulatory agencies, and
> - preparation of job descriptions for positions on federal regulatory agencies.
>
> Objective 2: To reduce the regulatory burden on the Canadian economy [through]
> - legislative amendments to reduce and rationalize federal records retention requirements,
> - improved private sector access to the regulatory process, e.g., consultative mechanisms, [regulatory] agenda, access to information, funding of interest groups,
> - departmental responses and decisions on the Economic Council's final recommendations on regulatory reform, and
> - public notice of new records retention requirements (OCRR, 1980).

In a speech to the Canadian Bar Association on August 31, 1981, Mr. Johnston reiterated his "very ambitious plan" for regulatory reform. He said he was particularly enthusiastic about establishing a regulatory agenda in which regulatory agencies and departments would list their planned regulatory initiatives.[38] Mr. Johnston said the Liberal Government was "firmly committed to a regulatory reform program, but I am not sure all my colleagues fully appreciate yet what it will entail for them."[39] The Minister was quoted as saying he thought that regulatory reform was "a major economic weapon against inflation" and as "part of the economic strategy of the government."

The Peterson Committee: On May 23, 1980, a Parliamentary Task Force on Regulatory Reform was created by the Trudeau Government. Its mandate was "to examine and report upon government regulation in order to minimize the burden on the private sector including: the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations; alternative techniques for achieving regulatory objectives; [and] ways by

---

38. *Globe and Mail*, September 1, 1981, p. 8.

39. One who did was Lloyd Axworthy, the Minister of Transport, who succeeded in liberalizing the regulation of airlines in his "New Canadian Air Policy" in May 1984.

which overlaps of federal and provincial jurisdictions may be eliminated."[40] The Task Force, chaired by James Peterson,[41] was instructed to report by December 19, 1980. Peterson sought the help of the chairman of the Economic Council and the senior staff members of the Regulation Reference.

In short order, the Task Force decided to focus on the work already done rather than to commission new studies. It decided to concentrate on the assessment of the procedural reforms proposed in the Economic Council's interim report (November 1979), in the *Report* of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979), the Law Reform Commission's Working Paper, *Independent Administrative Agencies* (1980) and related studies, several of the studies of the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy,[42] and in related work by academics and research institutes.[43]

In early August 1980 the Committee issued a 23-page "Discussion Paper" stating that "the best way to make a frontal attack on the burden of regulation on the private sector is to examine measures that will ensure greater control over the regulatory process and greater accountability for regulatory activity." The "Discussion Paper" identified 28 suggestions for (a) improving information and involving the private sector, (b) improving the government's assessment of proposed regulatory initiatives, (c) making regulatory agencies more accountable to Parliament, (d) improving the function of the regulatory agencies (policy and accountability, appointments, and procedures), and (e) coping with the overlap, duplication, or conflict of regulatory jurisdictions. The Committee invited written briefs, and held hearings in several cities besides Ottawa.[44]

The Peterson Committee reported on time in December 1980 and made 29 recommendations. They differed little from those in the Economic Council's interim report, the Ontario Economic Council's *Report*, the Law Reform Commission's Working Paper, the Lambert Commission, and many studies by academics. There were, however, a few noticeable differences. The Committee recommended that federal regulatory agencies be

---

40. House of Commons, *Debates*, 23 May 1980, p. 1356. Several other task forces were announced at the same time: alternative energy and oil substitution; north-south relations; critical skills for the '80s; and disabled and the handicapped. The president of the Privy Council (M.Y. Pinard) said the task forces were "intended to be action groups.... to allow us to use the talents of hon. members... and... to provide for the participation in particular of members from Western Canada in the elaboration of policies relating to major questions" (*Ibid.*, p. 1356).

41. Mr. Peterson, first elected as a Liberal MP in 1979, holds a PhD in civil law, and was described in at least one Ottawa newspaper story as "a rising star."

42. See Mullan (1979); Kernaghan (1978); Fox (1979); Litvak (1980); Eichmanis (1980); Mitchell (1980).

43. See Hartle (1979); Stanbury (1981); Schultz (1979); Janisch (1979) (1978); Doern (1978); Brown-John (1981); Stanbury, ed. (1980).

44. The Committee received 89 written submissions and heard more than 50 witnesses. See Special Committee on Regulatory Reform (1981, pp. 45-50).

subject to binding policy directives, but that appeals to the Cabinet from decisions of the CTC and CRTC be retained. Second, the Committee recommended that a Special Committee on Government Regulation be established until required parliamentary reforms were implemented.[45] Third, the Committee recommended that the practice of awarding costs to public interest interveners in federal regulatory proceedings be expanded.[46] A useful list of criteria were proposed. Fourth, the Committee recommended that "departments consider the use of the consensus process whenever they have determined that a regulatory standard is an appropriate policy." Fifth, the Committee suggested the government place a high priority on continued efforts to reduce business' paper-burden, and to improve service to the public. Finally, the Committee recommended "immediate action" to reduce the overlap, duplication, and conflict in the areas of occupational health and safety, food labelling and advertising, and food preparation and processing.[47]

Despite its promptness and pragmatic approach, the Committee's work appears to have "sunk without a trace" in terms of any effect on public policy in the near term.[48] Some ideas take a long time for the system to "digest."

Regulatory Agenda: The Economic Council's (1979, p. 83) recommendation that the federal and provincial governments establish an annual "regulatory calendar" to consolidate advance notice of new regulations was adopted by the Liberal Government two years later. On January 11, 1983, Herb Gray, then President of the Treasury Board, announced that effective in May "major regulatory departments will give early notice of proposed changes in federal regulatory activities through the publication of regulatory agendas." OCRR specified that a regulatory agenda was to be published twice annually.[49] While it managed the regulatory agendas program, OCRR did not either do or supervise the ex ante economic assessment of new regulations. Major regulatory departments, including Agriculture, Communications, Consumer and Corporate Affairs, Energy, Mines

---

45. Special committees, it appears, recommend more special committees in the same way academics conclude one study by recommending further studies.

46. This point had been strongly emphasized by Kane (1980) in his book published by IRPP. Kane was a senior consultant to the Committee, as were two former members of the staff of the Economic Council's Regulation Reference.

47. See the studies for the Economic Council by Anderson (1981), Leckie and Morris (1980), and Shapiro and Hughes (1980). They showed the amount of overlap and so on in practice was far less than it initially appeared.

48. A task force in the Privy Council Office examined the questions of policy making and accountability of regulatory agencies, but the resulting paper did not go anywhere.

49. The Ministerial Task Force on Program Review (1986a, p. 659) said that the regulatory agendas program was a "two-year experiment program" covering 15 departments and agencies. In the U.S. a regulatory agenda is published twice per year. The *Unified Agenda of Federal Regulations* of April 22, 1991, was 1484 pages long and has been described as a "comprehensive overview of pending Federal regulatory activities." The *Regulatory Program of the United States Government* for 1991/92 is 736 (large) pages long!

and Resources, Environment, Fisheries and Oceans, Health and Welfare, Indian Affairs and Northern Development, Labour, and Transport, were to publish early notice of potential changes in their regulatory activities in the form of a regulatory agenda twice per year. In addition, the major federal regulatory agencies in Canada, such as the CTC, CRTC, NEB, and AECB, were to publish their own regulatory agendas.

The Regulatory Agendas published in May and November were designed to implement the policy of the federal government "to provide the earliest possible notice of proposed or contemplated regulatory initiatives" for the purpose of fostering "constructive consultation" so as to produce "improved and less onerous regulation" (OCRR, 1983, p. 3). However, the Agendas were "not intended to provide detailed information on any particular initiative." Rather, readers were to be given enough information so that they could decide whether or not they wished to learn more or become involved in the consultative process.

The Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1983, p. 3) followed the Economic Council's (1979) concept of regulation in defining a regulatory initiative.

> In the broad generic sense, regulation is the imposition of rules on the private sector for the purpose of modifying behaviour. Such rules typically govern prices, output, rates of return, conditions of market entry and exit, methods of production, attributes of a product or service, disclosure of information, or conditions of service.
>
> Agendas should give notice of possible regulatory intervention through any means, including both the creation and the revision of policies, programs, statutes, subordinate legislation (regulations), policy directives, guidelines and orders.
>
> A regulating initiative is any activity or exercise of federal authority that might lead to the creation, modification, or elimination of regulation, or that might affect a decision on the quantity or quality of a regulatory action the department might take.

OCRR emphasized that the Agendas were "not promises of action or promises to enact legislation." They were information documents only. Each department or agency's section was composed of seven sections: introduction; regulatory responsibilities of the department; table of contents; possible actions (including legal authority and whether or not a SEIA was required); policy reviews and analyses; regulatory program evaluation schedule; and completed matters.

When the fourth edition of the Agenda was published in December 1984 the President of the Treasury Board said that it might be the last as the federal government wanted to assess the value of the program which was said to cost about $200,000 per year.[50] The program has been set up as a two-year experiment. In 1983, the government sold 4200 copies of the Agenda. Business columnists supported the continuation of the Agenda for several reasons: the cost is a "picayune sum" and seems to be good value; while the Agenda should be subject to cost-benefit analysis, it is too soon to do so after only two years; the publication is still being improved (e.g.,

---

50. Ronald Anderson, "Regulatory Agenda's value may well outweigh its cost," *Globe and Mail*, December 14, 1984, p. B2.

not until the fourth edition was a subject index included); only earlier in 1984 was an electronic version made available; the volume of sales is close to the number that is considered to be a best seller in Canada; the document contains an enormous amount of information about the federal regulatory process (the fourth edition contained over 1000 entries and covered 722 pages); and the Agenda provides advance notice for 15 departments and agencies - thus business and others are in a better position to influence the process and make it less costly and more effective.

As we shall see, the Tories under Brian Mulroney retained the idea of a regulatory agenda, but changed it slightly into the form of an annual *Federal Regulatory Plan*. See Chapter 4.

Chapter 4

PROCESS REFORMS BY THE MULRONEY GOVERNMENT, SEPTEMBER 1984 TO 1992

1.0 INTRODUCTION

Professor Richard Schultz (1989, p. 195) notes that "few specific promises made in the 1984 election involving regulatory issues except, of course, those more specific commitments to dismantle the [National Energy Program created by the Liberals in October 1980] and to 'open Canada to business' by the elimination or radical restructuring of [the Foreign Investment Review Act]." Similarly, Mr. Mulroney's first Speech from the Throne was also "largely devoid of any discussion of regulatory proposals" - with the exception of promising to introduce changes in the regulatory framework of the financial services industry.

This chapter is divided into two parts. Section 2 describes and analyzes the studies and proposals for reforming the regulatory process in the period September 1984 to November 1992. Section 3 reviews the process reforms made by the Mulroney Government.

The major reforms initiated by the Mulroney Government were the following:

- Two major policy statements on regulation and the regulation-making process: *Guiding Principles of Regulatory Policy* and *Citizen's Code of Regulatory Fairness* in 1986.
- A "Regulatory Program Improvement Package" of three specific reform initiatives affecting regulatory programs in 23 departments and agencies in 1986.
- Establishment of an annual Federal Regulatory Plan in 1987 (to replace the twice-yearly Regulatory Agendas).
- Requirement in 1986 that all new regulations be accompanied by a Regulatory Impact Analysis Statement (which went beyond the SEIA requirement it replaced).
- Requirement, beginning in 1986, that departments and agencies consult with interested actors in the private sector (and with other government departments) before proposed regulations were put forward to the Governor in Council.
- Improvements in the legal review of proposed regulations by Department of Justice officials in the Privy Council Office.
- Changes to the Standing Orders of the House of Commons to give the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations the power to propose a negative resolution to the House of Commons to eliminate regulations or parts of a regulation.

- Efforts in 1987 and 1988 to accelerate the rate at which departments and agencies conducted *ex post* evaluations of their regulatory programs. (See Chapter 7.)

See **Appendix 7**.

2.0 STUDIES AND PROPOSALS

2.1 Nielsen Task Force

The Task Force on Program Review, under the direction of the Deputy Prime Minister, Erik Nielsen, was created by the Mulroney Government the day after the new cabinet members were sworn in.[1] Its two major objectives were "better service to the public and improved management of government programs." A Private Sector Advisory Committee was formed to review the work of the many study teams comprised of individuals from both the private and public sectors. Their reports were completed in December 1985 (about six months behind the announced schedule) and released on March 11, 1986.[2]

The Ministerial Task Force on Program Review included the Minister of Finance (Michael Wilson), Minister of Justice (John Crosbie), and the President of the Treasury Board (Robert de Cotret). The objective of the review, according to Mr. Nielsen (1985, p. 2) was "to produce programs that are simpler, more understandable and more accessible to their clientele. The emphasis of the mandate is on better service to the public, less red tape, and greater efficiency." The Task Force adopted a "simple three-pronged work plan" which consisted of developing an inventory of federal programs, an assessment of many of those programs, and an action plan (Nielsen, 1985, p. 2).

A Private Sector Advisory Committee was formed in November 1984 with representatives of CFL, CLC, CICA, BCNI, Canadian Association of Management Consultants, CMA, CCC, CFIB, COSB, le Conseil du Patronat, le Groupement des Enterprises Quebecoises and the Quebec Federation of Labour. Darcy McKeough, the former Treasurer of Ontario, became the liaison between the Task Force and various private sector groups. The key advisor from the public service was Dr. Peter Meyboom of the Treasury Board.

In February 1985 Mr. Nielsen stated that the government had imposed a moratorium on all new initiatives while the review of the first six priority areas had been completed. Regulatory programs were number seven

---

1. According to the task force which studied regulatory programs, "The review [was] unique in Canadian history. Never before has there been such broad representation from outside government in such a wide-ranging examination of government programs" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. i).

2. See *Globe and Mail*, March 12, 1986, pp. A1, A4; and March 13, pp. A4, A5. But note that on February 13, 1986 the Deputy Prime Minister announced the Government's new regulatory Reform Strategy which was based on the Task Force's review of regulatory programs.

on the list.[3] Some 989 programs in 126 departments and agencies costing $92 billion annually and using 170,000 person years were studied using mixed teams of public servants and private sector managers (Nielsen, 1985, p. 3). One of the 11 "priority areas" was regulatory programs. (Others included agricultural, housing, food inspection, job creation and training programs, and the Canada Assistance Plan.)

The terms of reference of the study team reviewing regulatory programs specified that it was to provide advice "concerning the efficiency, appropriateness and adequacy" of

- the system as a whole, with special emphasis on prior assessment, approval and review procedures,
- private sector coordination and consultation practices,
- interdepartmental and intergovernmental coordination and consultation procedures, and
- enforcement, compliance of existing regulations and consistency of administration (January 8, 1985, pp. 1-2).

According to Nielsen (1989, p. 229), the implementation of some of the recommendations of the $3.7 million study (21 separate reports) would have saved the federal taxpayer over $500 million in the first year alone. He notes that the comparable efforts in the U.S. (the Grace Commission) and the U.K. (under Margaret Thatcher) were "aimed primarily at cost-cutting [while] our intent was to make the programs better serve the Canadian public." He continued,

> Nowhere in our mandate was there a directive to slash costs. The savings that were achieved came about through the discovery of obsolete programs, duplications, and redundancies. This kind of saving was a happy side-effect of our main effort. The influence of Program Review will be felt for decades to come (Nielsen, 1989, p. 229).

Nielsen (1989, p. 229) pointed out that the 21 volumes produced by the study teams were published "over the fierce objection" of some of his cabinet colleagues. In his view, "the people have a right to know about, and debate, how their money is being spent and an equal right to know when those spending habits are about to be changed" (Nielsen, 1989, p. 229).

The Task Force reports were referred to the appropriate House of Commons committee, but despite the new rules giving members more opportunity to develop their own initiatives, they went to the bottom of a large pile of other work. Very, very little was done to implement any of the proposed changes. The new Tory government, according to a columnist, was "too easily spooked by cries of pain from affected interest groups."[4]

Two years after the Task Force's efforts were completed columnist Jeffrey Simpson concluded that "when it called into question whole programs or existing services, the flak flew and the government ducked" (quoted

---

3. The study of regulatory programs was headed by Tony Campbell, then head of the Office of the Coordinator, Regulatory Reform in the Treasury Board Secretariat.

4. Sid Handleman, "Nielsen task force forgotten," Toronto *Sunday Star*, March 15, 1987, p. B3. Hyman Soloman, "Nielsen study: To publish or not?" *Financial Post*, December 21, 1985, p. 9.

in Nielsen, 1989, p. 230). Nielsen (1989, p. 230) stated that "no politician can legitimately complain when his suggestions are rejected because they arouse too much public ire; he can only keep cool and try again, in the hope that common sense will ultimately prevail."[5]

The work of the Nielsen Task Force sank almost without a trace.[6] According to a knowledgeable official, only three of the 21 reports (one of which dealt with regulatory programs), had a substantial fraction (over 60%) of their recommendations implemented in some form. It is clear that the volume on regulatory programs helped to shape the reforms put forward by the Mulroney Government beginning early in 1986.

2.2 Task Force Report on Regulatory Programs

The 684-page volume on regulatory programs prepared by the Nielsen Task Force reviewed 146 programs utilizing 35,000 person years in scores of departments and agencies at a direct cost of $2.9 billion in 1985/86 (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a). One of the four tasks assigned to the "regulation team" was to report on the "efficiency, appropriateness and adequacy of... the system as a whole with special emphasis on regulatory prior assessment, approval and review procedures" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 1). In assessing the stock of regulatory programs, the team was requested to assess them in light of 11 criteria, including "cost/benefit - do the administrative and/or indirect socio-economic costs appear to outweigh the program's benefits, appropriateness, adequacy, relevance, efficiency, overlap/duplication, consistency, entrepreneurship and differential impact on small or large corporations" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, pp. 12-13).

In the preface to its report, the team studying regulatory programs stated that "there is no such thing as a free regulation" and emphasized the adverse impact of regulation on personal and commercial freedom: "regulation is the removal of freedom, and when it goes too far, as it has, it risks threatening that foundation."

---

5. One is reminded of George Bernard Shaw's observation that "reformers have the idea that change can be achieved by brute sanity."

6. Here are several possible reasons: (1) Nielsen did not get his cabinet colleagues on the Task Force "on side." His "bulldozer" approach to making changes alienated both colleagues and many senior public servants. Further, when it got started the Task Force were reviewing "Liberal" programs, but by the time it wrapped up (18 months into the first Conservative mandate) the proposals were to change the Conservative Ministers' programs - the ones they had come to know, love and administer. (2) Nielsen lost credibility with the Prime Minister. Although he was Deputy Prime Minister, Nielsen was not among the Prime Minister's intimates. Nielsen gradually lost power within the inner circle as political troubles dogged the Task Force but more importantly because of his handling of the Sinclair Stevens affair when the Prime Minister was out of the country. (3) The changes proposed in many of the reports went far beyond those of the Grace Commission in the U.S. (This may have been a reflection of the fact that most of the members of the working groups from the private sector were middle-level managers.) (4) The Private Sector Advisory Committee - very strongly supported by the Canadian Chamber of Commerce - was undermined by PCO and thus grew frustrated. It was not, therefore, an effective proponent of reforms after the Task Force reported.

Excessive regulation, it was argued, can result in the loss of personal initiative, "stagnation of the economy and the decline of responsible government" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 11).

The major problems, the Study Team on Regulatory Programs said, "can be stated quite plainly:

(1) There really is not a federal regulatory "system" per se. Scanning across the government, what the Study Team discovered was a largely unstructured, uncontrolled, highly variable, and thoroughly confusing mixture of legal requirements, policy guidelines, and ad hoc administrative practices.

(2) The government has no effective mechanism to plan or control, on an overall basis, federal regulatory intervention in the private sector.

(3) There is a multiplicity of arrangements for developing, approving, and implementing regulation. The combination of inconsistent policies and procedures from department to department and agency to agency seriously detract from the efficiency, effectiveness and fairness of federal regulation. This works to the disadvantage of the government as a whole by antagonizing the private sector and undercutting the legitimacy of regulation as an instrument for achieving the government's social and economic objectives.

(4) The Socio-Economic Impact Assessment (SEIA) process is inadequate, poorly supported and appears to be largely ignored.

(5) One of the parts of the system that is structured - the examination process under the Statutory Instruments Act - has been the cause of serious bottlenecks and delays in the regulatory system as a result of inadequate or inappropriate resources and overwhelmed management.

(6) The government does not have an effective mechanism for systematically evaluating existing regulatory programs and for deciding whether to continue, abolish, or modify them. The large number of "problem programs' identified by the Study Team in Section B shows the inadequacy of existing arrangements.

(7) Existing activities within the government aimed at improving aspects of the federal regulatory system are fragmented, inadequately coordinated and, to some extent, duplicative.

(8) None of this should be surprising, because there has never been a government policy setting out its principles on regulatory intervention" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, pp. 633-634).

A more comprehensive statement can be found in **Appendix 3**.

The Study Team on Regulatory Programs concluded that "Canadians are overregulated." One reason this is so, it was argued, is that "regulatory benefits are easily perceived, clearly focussed and immediately enjoyed while most of their costs are indirect, obscure and widely dispersed." As a "point of departure," the study team specified four principles, including regulation's "use in any particular situation should be a matter of balancing the benefits against the direct and indirect costs" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 15).

Among the 15 "general findings" of the team, three focused on the application of cost-benefit analysis to regulation:

- The regulatory process has been "subject to insufficient administrative control or political supervision.
- Regulators are "largely insensitive to the hidden costs of regulation and unaware of alternatives to the use of the regulatory instrument."
- "Regulatory programs have been subject to inadequate systematic review by responsible departments" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 18).

The team proposed that the federal government focus on improving new regulations and programs as "reversing past regulatory errors and radically altering the present regulatory structure is not a practical proposition"[7] (p. 20). It should be noted, however, that the team reviewing regulatory programs did not recommend either that CBA be required for all new regulations (even major ones), or that no new regulations be enacted unless their social benefits exceed their costs (a position was adopted by the Reagan administration early in 1981).

The study team proposed that the federal government establish a "regulatory budget" to set limits on the total economic cost to be imposed by federal regulation. Departments and agencies would be required to estimate the potential cost of their proposed initiatives and to demonstrate they did not exceed their share of the total regulatory budget (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 648). Further, "the government does not have an effective mechanism for systematically evaluating existing regulatory programs and for deciding whether to continue, abolish or modify them" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 632).

The study team stated that the SEIA process is "inadequate, poorly supported and appears to be largely ignored" (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 633). The SEIA requirement was criticized on several other grounds as well: it did not apply to proposed new regulatory statutes (only to new regulations), and it required more detailed analysis than could be reasonably justified for most regulations. According to the team studying regulatory programs of the Ministerial Task Force on Program Review (1986a, p. 628), "comments from the private sector on the methodological quality of the eight [SEIA] analyses produced to date has been mixed, though generally critical."[8] Some critics wanted the analyses to be contracted out to private sector consultants. However, "one-half of federal departments and agencies believe that SEIAs should be extended to all federal regulations with the potential for significant impact on the private sector."

---

7. "The Study Team concludes that, over the years, some improvements have been made to federal regulatory process. However, overall little has been attempted and even less accomplished. The "system is neither efficient nor adequate" (Study Team/Task Force, 1985a, p. 633).

8. Note that **Appendix 2** lists 16 SEIAs completed between 1979 and 1985. My research indicates that even the Technical Advisory Group in the Treasury Board Secretariat, which invented SEIA and helped to administer it, did not keep a complete list of the SEIAs.

Despite these criticisms, the study team recommended (among other things - see **Appendix 4**) that the SEIA requirement be maintained for "major" health, safety or fairness regulation as a means of assisting ministers in making more informed decisions. In addition, they recommended that an overall policy be established specifying the types of information to be provided to ministers - including "assessment of the costs and benefits." This would be part of a larger Regulatory Impact Analysis Statement. The team also recommended that the SEIA requirement be extended to "regulations in all areas," not just health, safety and fairness regulations. This could be done either by maintaining the $10 million cost p.a. threshold or by reducing it (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 654).

Several things should be noted about the study team's proposed reforms. First, the team was much more concerned with early notice, provision for consultation, improving ministerial/cabinet control, improving coordination of the process, and ensuring compliance than they are with ensuring that the social benefits of new regulations exceed their costs. Second, while they recommended that the SEIA requirement be extended, there was no recognition that if it was extended to regulations that use direct regulation primarily to redistribute income (e.g., supply-management marketing boards), the efficiency costs will almost always greatly exceed the efficiency gains. Indeed, the consensus among U.S. economists is that it is unnecessary to do a CBA of new direct regulations as they cannot by definition pass the test that benefits must exceed costs. Third, there was no proposed requirement that new regulations not be enacted unless their social benefits exceed their social costs.

2.3 Program Evaluation: Hartle's Critique and Proposal

In February 1990, Professor D.G. Hartle sent to the Standing Senate Committee on National Finance a paper entitled "Increasing Government Accountability: A Proposal that the Senate Assume Responsibility for Program Evaluation" (see Hartle, 1990). He was strongly critical of the system of program evaluation in federal government departments under the guidelines originally established in 1977 by the Treasury Board.[9] Hartle said that program evaluation, "was and is largely a confidence trick or, if you like, a charade or a public relations gimmick" (Hartle, 1990, pp. 23A:2-23A:3). He suggested that the Senate should provide "a public forum for the presentation of competing assessments of existing expenditure programs..." (p. 23A:4). If this proves successful the Senate would expand its horizons to include "other instrumentalities," e.g., regulation. In Hartle's (1990, p. 23A:27) view, the OCG "lacks the mandate and the... clout necessary to make program evaluation a substantive rather than a *pro forma* exercise. Department heads and the Ministers responsible for those departments are not going to permit, much less reward, embarrassing in-house criticisms." In his view, "not only are most of these so-called evaluations devoid of substance or devoted to management matters that are dressed up to appear as evaluations, they are too innocuous to even make acceptable self-serving propaganda" (Hartle, 1990, p. 23A:28). However, Hartle agrees that it is not sufficient to give the Auditor General authority to report on the quality of

9. Recall Chapter 3 and see Treasury Board Secretariat (1977a), (1977b).

the evaluations and on the response of the department to competent evaluations because program evaluations "cannot be devoid of value judgments and therefore are inherently political" (p. 23A:29). As we shall explain in Chapter 8, in large part Hartle's criticisms are unfair because he evaluates the program evaluation policy in terms of criteria which the policy makes it clear that it is not designed to meet. In other words, the policy is designed to meet objectives other than those which Hartle implicitly takes as its objectives.

The Senate Committee held hearings on Hartle's proposal in March, May, June, September, October and November 1990. It issued its report in January 1991 in which it concluded that the "capabilities of the Office of the Comptroller General [should] be strengthened significantly" (Standing Senate Committee on National Finance, 1991, p. 46:25). The Committee stated that (i) "the OCG shows little interest in providing information to Parliament..."; (ii) the OCG refused to provide it with its quality assessments of program evaluations - these go only to the departments which were evaluated; and (iii) "the OCG prefers to act as a broker between the Treasury Board (and other central agencies) and the departments being evaluated, rather than as a central agency in its own right" (p. 46:25). The Committee pointed to the Increased Ministerial Authority and Accountability and Public Service 2000 (see Government of Canada, 1990) initiatives which are "increasing departmental autonomy and making central control of program evaluation more difficult" (p. 46:26). It made only one recommendation: "that the personnel responsible for program evaluation in departments and agencies be transferred to and become employees of the Office of the Comptroller General" (p. 46:26). Such a transfer, is was argued, "would ensure that the career prospects of evaluators were tied to the OCG and could not be jeopardized by their producing unfavourable evaluations" (p. 46:26).

McQueen (1992, p. 41) states that OCG's view of the Senate Committee's recommendation was that it "might enhance accountability reporting to central agencies, but it would neither enhance evaluation's role in departmental decision making nor serve the PS 2000 goal that departmental managers at all levels be much more accountable for devising and delivering innovative and cost-effective ways of serving the public."

The issue of *ex post* evaluation of regulatory programs is examined further in Chapter 7.

2.4 Announcements in the 1992 Budget Speech

In the Budget Papers of February 25, 1992, under the heading "tackling the regulatory burden," the Minister of Finance announced that

> The government is beginning a department-by-department review of existing regulations to ensure that the use of the government's regulatory powers results in the greatest prosperity for Canadians. In this context, departments will be instructed to review their existing regulations to ascertain whether they comply with this objective.[10] This is a major undertaking and will have to proceed in stages. Agriculture Canada, Transport Canada and Consumer and Corporate Affairs will be the first departments to engage in this review.

---

10. **Appendix 5** gives the terms of reference for a department's internal review of regulatory programs.

Part of this review should require a public "rejustification" of existing regulations that are to be retained to ensure that those which stifle the creativity and efficiency required by Canadian business to compete and grow in today's modern world or which serve no public good, are removed.

Therefore, the government will ask the Standing Committee on National Finance to review the existing federal programs to:

- determine how they affect our competitiveness; and
- suggest ways to improve regulatory programs, processes and inter-governmental collaboration.

The government will request that the Committee report back to the House by September 30th, 1992.

In a letter to the chairman of the House of Commons Finance Committee (March 19, 1992) the President of the Treasury Board urged the Committee to focus on ways of improving the regulatory process with a view to improving Canada's competitiveness (see Loiselle, 1992a and **Appendix 6**). The Sub-committee on Regulations and Competitiveness was established by the Finance Committee, and it held its first hearing on May 7, 1992.[11] On May 15, 1992, the Minister of Agriculture announced the formation of a "Regulatory Review Panel" comprised of representatives of industry, government and an academic to advise him and the department on the recommendations coming from the department's review of regulatory programs. The Sub-committee is expected to hold more hearings in September. Thus it is unlikely to produce its report before November 1992. In 1993, the Economic Council[12] is expected to produce its report based on the "Government and Competitiveness" reference it received in 1991. One of the major components of the Reference will be a discussion of the impact of regulation by all levels of government on Canada's international competitiveness. A series of studies focusing on the efficiency of regulation are expected to be published late in 1992 (see Purchase, 1992a).

3.0 PROCESS REFORM INITIATIVES

3.01 Background

Regulatory reform, in a broad sense, was part of the Mulroney Government's economic agenda from the time it came to office in September 1984. It was one of the themes in the Minister of Finance's *Agenda for Economic Renewal* issued in November 1984.[13] The *Agenda* stated that government had grown too large: "It intrudes too much in the marketplace and inhibits or distorts the entrepreneurial process. Some industries are over-regulated. Some are over-protected, not just from imports but also from domestic competition." The Agenda set the tone for the themes in the Government's Regulatory Reform Strategy announced in February

---

11. See *Minutes of Proceedings and Evidence* of the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Committee on Finance, Issues No. 1 to 10 (May 7, 12; June 1-4, 9-11; 16).

12. While the Council was abolished in June 1992, this project is being completed through Queen's University.

13. Note that this document was drafted by public servants before the Tories came to power!

1986 when it noted that reform would include more and better regulation in areas where there were notable gaps in federal regulation.

The Conservatives' view of regulatory reform can be seen in the words of the Minister responsible for Privatization and Regulatory Affairs. Don Mazankowski stated that "regulatory reform is not an ideological end in itself." Rather it was one of a number of policies designed "to promote the creation of new wealth and new employment opportunities" (OPRA, 1988b, p. 1). He implicitly defined regulatory reform as simply part of the "ongoing requirements of good government." In his view, reform consisted of "weeding out ineffective programs and procedures and introducing improvements to keep in tune with the times."[14]

According to Mr. Mazankowski, the Mulroney Government gave "special impetus" to regulatory reform for two reasons: to reduce impediments to economic growth and obstacles to innovation in light of the weakness of the economy (recall that the Tories came to power at the end of the worst recession in Canada's history since the Great Depression of the early 1930s); and to remedy the "unacceptable" standard of management of the federal regulatory activities which was "inefficient and lacked adequate provisions for public input" (OPRA, 1988b, p. 2).

The Mulroney government's regulatory reform strategy had two "basic themes":

- "major process reforms to encourage better regulation in the future," and
- "reforms to existing regulatory programs to improve their efficiency and effectiveness" - although "across-the-board deregulation was specifically rejected."

In general, the objective was to "regulate smarter: greater efficiency, greater accountability, and greater sensitivity to those affected by federal regulation" (OPRA, 1988b, p. 1, Exec. Summary). All of the reforms (and earlier ones) are outlined in **Appendix 7**.

3.02 Regulatory Reform Strategy

On February 13, 1986, Deputy Prime Minister Erik Nielsen announced the first elements of the Mulroney Government's Regulatory Reform Strategy[15] "as a contribution to economic growth and job creation by improving the management of government, by removing obstacles to growth and by encouraging private initiative." These elements include the following:

---

14. This "housekeeping" view was also to justify/explain the federal government's privatization program - see Stein (1989).

15. Many of the elements of the Mulroney Government's "Regulatory Process Action Plan" were proposed by the Economic Council of Canada (1979, Ch. 6) in December 1979. For example, the Council proposed increased consultation including advance notice, pre-publication, and a 90-day comment period. It also proposed a RIAS (it was the first to use this phrase). The Council also proposed that all regulatory programs be evaluated periodically.

1. The "first ever" federal regulatory policy based, like the commandments, on 10 principles designed to help the government "regulate smarter." See **Appendix 8**.
2. The appointment of a Minister for Regulatory Affairs (Ray Hnatyshyn, President of the Privy Council and Government House Leader).
3. The *Citizen's Code of Regulatory Fairness*, "15 ground rules on how the government wants the public to be treated by federal regulators" (announced March 6, 1986). See **Appendix 9**.
4. The Regulatory Program Improvement Package comprised of 43 specific reform initiatives affecting regulatory programs in 16 federal departments and seven agencies. See **Appendix 10**.

The Deputy Prime Minister told the House of Commons that the federal government proposed to review and revise the thousands of regulations it passes and administers each year and to "end years of indiscriminate regulatory activity."[16] His Task Force on Program Review identified 146 full-scale regulatory or closely-related programs administered by 35,000 public servants at a cost of $2.9 billion annually. Nielsen said the objective was to "get the regulatory burden off the backs of productive Canadians." He said the federal regulatory structure cost the Canadian economy an estimated $30 billion a year. Nielsen said that the previous Liberal government had "lost control of the regulatory system." Liberal MP Jacques Guilbault described Nielsen's statement as "vague," containing "many good intentions" and as a "rain of words in a desert of ideas."

On March 6, 1986, the Mulroney Government announced another series of initiatives to reform the regulatory process. These were outlined in its Regulatory Process Action Plan which came into effect on September 1, 1986.

3.03 Guiding Principles

A review of the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* (see **Appendix 8**) indicates the following themes. The government wants to regulate "smarter," not necessarily less. The government wants to rely on the role of the marketplace and entrepreneurial spirit in generating economic growth. The government's intention is to "limit, as much as possible, the overall rate of growth and proliferation of new regulation" by increased emphasis on economic efficiency. Priority is to be given to reforming ineffective or economically counter-productive regulation, but there will be "no... wholesale deregulation," and possibly "even intensified regulation where public protection demands it." Benefits and costs will be measured so as "to ensure that benefits clearly exceed costs before proceeding with new regulatory proposals." There is to be greater control over regulation by elected representatives. There is to be "increased public access and participation in the regulatory process." There is to be increased cooperation with the provinces to reduce the overall burden of regulation. Emphasis is placed on streamlining of the regulatory system to reduce costs, uncertainties and delays.

The *Guiding Principles* is one of two policy statements. The other is the *Citizen's Code...* - see **Appendix 9**.

---

16. "Review of regulations planned," *Globe and Mail*, February 14, 1986, p. A5.

3.04 Regulatory Process Action Plan

The new Regulatory Affairs Branch (RAB) of the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA)[17] issued a regulatory process action plan effective September 1, 1986. It had two predominant thrusts: the catalyst function which "encourages and stimulates the streamlining of regulation, with the objective of reducing government intervention," and the challenge function designed to "ensure that no new regulations or... amendments are approved without a full assessment of their impact on society" (OPRA, 1986a, p. 22). There were five elements in the action plan:

1. Planning: All departments or agencies (that recommend statutory orders to the Cabinet or have a Minister with the authority to enact regulatory instruments) must submit an annual regulatory plan to the Cabinet. The first *Federal Regulatory Plan* was published in December 1986 for calendar 1987. It replaced the Regulatory Agendas required since May 1983.
2. Impact Analysis: All departments and agencies are required to prepare a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) for each regulatory proposal submitted to Ministers for approval and "pre-published" in the *Canada Gazette* to solicit comments from the public. See below for more detail.
3. Public Consultation and Information: All departments and agencies are required to adhere to a consultation process including early notice, pre-publishing of all proposed regulations and amendments, and republishing new regulations as amended.
4. Regulatory Review and Evaluation: This provision requires the review of all regulatory statutes over a ten-year cycle by Parliamentary Committees; a review of all regulations over a seven year period by a committee of Cabinet; and evaluation of all regulatory programs for efficiency and effectiveness at least once every seven years.
5. Strengthening the Role of Parliament: This is to be done by ensuring that all statutory instruments are within the scope of the *Statutory Instruments Act* (OPRA, 1986a, pp. 22-26).

Business columnist Don McGillivray said that these initiatives left him with "a feeling of gentle despair."[18]

---

17. OCCR (in the Treasury Board Secretariat), which was established by the Clark Government in December 1979, was replaced by the Treasury Board Secretariat for the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations on March 6, 1986. Then in August, RAB was established. The Ministerial Task Force on Program Review (1986a, p. 625) had recommended that OCRR be terminated as it had met most of the objectives specified by Cabinet in November 1980. The Task Force recommended that a new Department of Regulatory Affairs be created to integrate the functions of several units dealing with regulatory activities. It seems clear that the federal government has had some difficulty finding the appropriate organizational structure for regulatory reform and central administration of the regulatory process.

18. "Nothing new in plan to cut red-tape snail," *Financial Post*, March 10, 1986, p. 9.

He pointed out the similarities to the recommendations of the Peterson Committee of 1980. Columnist Jamie Lamb's response to the Tories' new regulatory strategy was as follows:

> All that would seem to be a good thing, but whenever a bureaucracy announces that it is about to streamline itself, warning bells should sound and episodes of "Yes Minister" should pop up on the TV monitors. The notion that a government is going to get lean and mean with itself is something that usually only works on paper.
>
> Already there are hints that although the regulatory reform process will peel a layer or two of the onion, it will actually add new layers to the regulatory bureaucracy. Some of the hints were in Hnatyshyn's speech.[19]

3.05 Annual Regulatory Plan

The new annual *Federal Regulatory Plan* (which replaced the twice-yearly Regulatory Agenda) was held to be related to the Citizens' Code of Regulatory Fairness "to provide adequate early notice of possible regulatory initiatives" so that they have an opportunity to "participate by communicating comments to the indicated contact officials" (Office of Privatization and Regulatory Affairs, 1986b, p. v). The Plan indicates the department's proposed regulatory initiatives for the following year, including (1) statutes and policies with regulatory implications; (2) regulations as defined in the *Statutory Instruments Act* which are made either by the Minister responsible or by the Governor in Council; and (3) other policy actions that have the effect of regulating Canadian society or the economy. Each initiative is categorized as major, minor or routine based on their "importance in meeting departmental objectives and their overall impact." Each initiative is described under the following headings: title of proposal; description; statutory authority; anticipated impact; anticipated date of final notice; and contact person" (Office of Privatization and Regulatory Affairs, 1986b, p. vi).

The first annual *Federal Regulatory Plan* was issued late in 1986 for 1987. The volume of proposed regulations listed in the Plan for 1991 is described in **Table 1-4** in Chapter 1.

3.06 Regulatory Impact Analysis Statement

The RIAS is "designed to provide a framework for the consideration and management of regulatory initiatives in departments and agencies" for both Ministers and the public. According to the Regulatory Affairs Branch, "the degree of analysis and description in a RIAS varies in proportion to the significance and likely impact of the regulatory proposal." Moreover, "the content of the RIAS is the responsibility of the department or agency sponsoring the regulation." The role of the Regulatory Affairs Branch is to provide both a service and a challenge function to ensure the government regulatory policy is carried out.

The elements of the RIAS are as follows:

- Description: This section is to explain why the proposal is being made, what is being proposed and how it will be accomplished.

---

19. "Plan to reduce paperwork has already generated paper," Vancouver *Sun*, May 28, 1986, p. A4.

- Alternatives Considered: These may include the status quo, and such other governing instruments as taxation, direct expenditure, consensus standards, marketable permits. The reasons the alternatives to regulations were rejected should be given.
- Consistency with Regulatory Policy and Citizen's Code of Regulatory Fairness: This must be substantiated.
- Anticipated Impact: The key points specified by RAB are the following:
    - A cost benefit analysis is to be done for new regulations expected to have a major impact. (Each department decides what constitutes a major impact.)
    - A minor impact is defined as "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to firm viability."
    - The distributional effects on industry, government, labour, consumers and the public at large are to be described.
    - Costs and benefits are to be described separately.
    - Other "impacts" [sic] which may be of interest to ministers or the public should be described.
    - Where full or partial cost recovery is contemplated, the method should be described.
    - The degree of sophistication and extensiveness of the analysis should be proportionate to the significance of the regulation and its potential impact.
- Compliance: The department or agency is to explain the strategy being adopted to ensure compliance and describe the enforcement mechanism in place or anticipated.
- Contact Person: The name of the person who can be contracted by RAB or other interested parties for additional information.
- Paper-burden and Small Business Impact: Departments and agencies are to focus on changes in amount of paperwork and distinctive effects on small business.
- Consultation: The department or agency is to provide a summary of the interdepartmental, intergovernmental and private-sector consultation that has taken place. Consultation should be conducted in the early stages of development before specific courses of action have been determined (see OPRA, 1986a).

3.07 Role of CBA in the Regulation-Making Process

It is evident that the Tories' process reforms incorporate a number of potentially conflicting objectives[20]: increased efficiency, public protection, increased public participation, and greater political control over the

20. Note, the Citizen's Code of Regulatory Fairness speaks of the "government's fundamental commitment to openness, fairness, efficiency and accountability" (OPRA, 1986a). It should be noted that these are remarkably similar to the Economic Council's (1979, pp. 30-31) "value premises for assessing the regulatory process: informed decision making, accountability, procedural fairness, and openness."

regulatory process. The reforms were not a wholesale endorsement of allocative efficiency or even market-oriented solutions to policy problems.

There is only a general commitment to the economic assessment of new regulations (perhaps using CBA), but one might infer from principle #5 that all new regulations must pass the test that the present value of their social benefits exceed the present value of their costs. This view is reinforced by principle #11 in the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* (**Appendix 9**). It states that "The government will ensure that the benefits of regulation exceed the costs..." (emphasis in the original).

Moreover, principle #12 of the *Citizen's Code* (**Appendix 9**) states that "the government will avoid introducing regulations that control supply, price, entry and exit in competitive markets except when overriding national interests are at stake." As noted above, most direct regulation is designed to redistribute income and wealth and usually results in substantial net reduction in economic efficiency due to the restriction of output below the competitive level and the lack of pressure to adopt the cost-minimizing methods of production.

The RIAS requirement, incorporating CBA, applies only to "major" new regulations, but what is a "major" regulation. However, a minor impact is defined as a situation "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to firm viability." This is not very helpful as a new regulation could have a substantial effect on only one sector, e.g., a new automobile regulation likely to increase the cost of a vehicle by, say, 4%. Moreover, the reference to firm viability implies a concern for pecuniary (redistributive) rather than allocative effects. The U.S. approach defines a major rule largely in terms of its absolute impact on the economy, i.e., $100 million or more annually.[21] Even the SEIA policy offered a definition. This has the great virtue of clarity from the point of view both of RAB and the regulating department or agency - although any threshold is necessarily arbitrary.

The basic economic criteria for assessing new regulations are scattered throughout several parts of the Regulatory Process Action Plan and related documents. While the *Guiding Principles* state that the government wishes to "limit, as much as possible, the overall rate of growth and proliferation of new regulation" by emphasizing economic efficiency, there will be "no...wholesale deregulation" and possible even "intensified regulation where public protection demands it" (OPRA, 1986a). At the same time, the *Citizens' Code* states that the benefits of new regulations must exceed their costs. Even strict application of the criteria that benefits must exceed costs would not necessarily result in a severe limitation in the growth of new regulations, although it will ensure that they are, minimally, efficient. This commitment to efficiency,[22] it should be emphasized, is not

---

21. See section 3.4 in Chapter 7.

22. On the federal government's commitment to efficiency, Jim Martin, head of the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board, states that "the SEIA policy had been a Treasury Board directive, which is in effect an internal government regulation. We have also done this with respect to the new Treasury Board

enshrined in statute or even in a regulation! It is merely a policy statement that the cabinet can honour as it sees fit. The statement does not have the same force, for example, as President Reagan's Executive Order 12291 of February 1981 (see **Appendix 22**).

3.08 Efforts to Improve the Operations of PCOJ

On behalf of the Clerk of the Privy Council, PCOJ officials review, pursuant to S.3 of the *Statutory Instruments Act*, all proposed regulations to ensure that they: (i) are authorized under enabling legislation, (ii) conform with the *Canadian Bill of Rights* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and (iii) meet established style and drafting standards. (The steps in the regulation-making process are outlined in **Appendix 11** - or see **Figure 5-2** in Chapter 5.)

While the client department does the initial drafting, senior officials state that these drafts are usually modified by PCOJ. This is done for both legal and drafting reasons. The process involves parallel editing of the English and French versions for style and "horizontal" review of the English and French texts by revisers to ensure congruence between the two versions. PCOJ is organized along portfolios corresponding to government departments. Two lawyers are assigned to the examination of proposed regulations, one English and one French.

The examination of routine regulations is also delegated to Departmental Legal Services Unit (Department of Justice) (DLSUs) in several departments.[23] While this initiative has removed from PCOJ a large number of recurring, routine files, thereby enabling routine files to be processed more quickly without "waiting in line" for the completion of more complex files, there have been a number of problems. These problems are mainly editorial and, in particular, relate to amending formulae (i.e., the form of the words used to amend provisions of a regulation). This decrease in editorial quality and consistency has been a cause of concern for the registrar of the *Canada Gazette* Part II. The delegation initiative may therefore have to be reconsidered.

The volume of work for PCOJ has expanded significantly over the past decade owing to an increased tendency, beginning with energy legislation in the early 1980s, to enact "framework legislation," leaving substantive provisions to be set out by regulations. The new regulations often directly affect the rights, duties and obligations of citizens. This contrasts with the more traditional approach, under which only technical standards and details tended to be left to regulations.

---

regulatory policy [February 28, 1992]. The question, of course, is what is the best internal compliance and enforcement policy/mechanism given the ineffectiveness of the previous policy (indeed the same can be said of many TB policies). Command/control has not proven to be entirely effective in this regard - after all, there arguably have been no real sanctions on bureaucratic behaviour. Along with a different accountability framework, one of my major preoccupations will be to get a new system in place inside departments to ensure the policy is respected."

23. In the spring of 1992, some 20 DLSUs have been delegated authority to examine regulations.

In 1985, 48% of PCOJ files did not proceed to registration and publication. The submission for examination of such a large percentage of regulations that were ultimately never made contributed to substantial delay in regulation making.

In 1985, the Campbell Report was issued. This report was made at the request of the Deputy Minister of Justice to review the administrative and regulatory process problems at PCOJ. The Campbell Report showed that pre-1986, PCOJ was a bottleneck. In fact, it took 9 months in some cases just to open a file. While organizational problems largely contributed to this situation, such as the ad hoc assignment of files and insufficient PY resources, there were other factors, including the initiation of skeletal legislation that commenced, in particular, with the Energy legislation of the early 1980s, that resulted in an unmanageable increase in the number of regulations. As a result, organizational changes in PCOJ were initiated - see below.

Effects of Changes in the Regulatory Process: The changes made in 1986 resulted in several changes to the operations of PCOJ. First, the requirement that the deputy head "sign off" on proposed regulations before their being submitted to PCOJ has reduced the volume of "dead end" regulatory proposals. Second, RAB and now RAD reconcile conflicts over priority among departments, i.e., in which order proposed regulations would move through the PCOJ system. Third, RAB/RAD began training programs aimed at enhancing the regulatory drafting capabilities of government departments. Fourth, there was a re-organization of PCOJ staff on a portfolio basis corresponding to client departments, so that specific lawyers were assigned to files of each client department.[24] Fifth, PCOJ's person-year base has expanded. A senior official states that these changes have resulted in a much improved system for managing the regulatory process, with better control over the flow of regulations, a significant reduction of the inventory of work in progress, and more expeditious handling of regulatory proposals.

Changes Initiated by PCOJ: A 1986 cabinet directive set a target of three months as the average turn-around time for examination of proposed regulations by PCOJ. PCOJ has consistently met this target. This average refers to "active files" only. In the process of examination, PCOJ must often go back to a client department with questions on a file. If the department does not respond within 30 days, the file is deemed to be "inactive" by PCOJ.

PCOJ indicates that it has made the following improvements in its operations:

1. Drafting Manual: A PCOJ drafting manual was distributed in 1988 to all DLSUs and seminars on drafting and on the *SLA* were conducted annually between 1987 and 1990. An updated and revised

---

24. Within PCOJ, each lawyer was assigned a portfolio of departments. That lawyer would be responsible for the examination of all regulations submitted by the departments within that portfolio. This permitted a more organized distribution of work and permitted the development of specialized areas of expertise for each lawyer. While there have been a number of modifications made to the portfolio system, it is still in operation today.

drafting manual will be distributed in 1992 and seminars continue to be given on request. In 1988, an editing manual was also developed and distributed to assist support staff in client departments and DLSUs.

2. "SWAT" Regulation Drafting Teams: Since 1987, PCOJ has adopted the practice of establishing "SWAT" teams of experienced lawyers to work exclusively on a major project until it is completed. The practice is followed in cases where sets of new regulations demand intensive effort to complete and might tie up the regular flow of regulations if examined as part of normal process. SWAT assignments average three to six months. Other lawyers are hired to cope with normal flow in the meantime. The FTA, GST, bankruptcy and pension reform are illustrations of projects where this SWAT approach has been used.

3. Satellite Teams: More recently, PCOJ agreed to assign lawyers to Environment Canada to help the Department draft regulations and to improve the Department's capacity to draft and process regulations. This is a two-year pilot project.[25] A similar project is expected to begin later on this year with the Transport Canada for air transport regulations. As with the SWAT teams, the resources for these satellite teams are contributed by the client departments.

While PCOJ is obviously willing to experiment with satellite teams to test their effectiveness, it is reluctant to generalize the practice to all major regulatory departments. A key concern expressed by Ginette Williams, Q.C., Senior General Counsel, PCOJ, is that a satellite system might dilute PCOJ's control and compromise the style and consistency and drafting standards that centralized examination are designed to achieve. Further, a satellite system may also be impractical, given the limited number of skilled legislative counsel, editors and revisers available, and may not result in the most efficient use of these limited resources.

4. Departmental Omnibus Regulations: PCOJ and RAD in response to a recommendation by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, has instituted a policy of amending regulations emanating from several statutes by means of a single departmental omnibus regulation. The first such omnibus regulation is scheduled to be made in the fall of 1992 (non-controversial, technical housekeeping amendments that would not otherwise be made).

---

25. In January 1992, a PCOJ satellite office was established for the Department of the Environment. This satellite office has been established on a pilot basis for two years. The PCOJ Environment Unit is a fully staffed PCOJ unit consisting of 5 lawyers (including a senior counsel), two editors, and two revisers (one reviser and one editor for the English version and one reviser and one editor for the French version) and three support staff. The unit works closely with the DLSU but reports directly to the Senior General Counsel, PCOJ. The Unit has been totally PY funded by the Department of the Environment in return for dedicated, priority service by PCOJ. This includes the added services of training and initial drafting from instructions. To date, the pilot project has been well received and the feedback has been positive.

5. Proposed changes to the Index of Regulations in the *Canada Gazette Part II*: The intent of the new method of indexing is to increase the information content of the regulatory index along the lines of the current index for statutes.

6. On-Line Access to Regulations and Statutes (OARS) Project: This project was initiated in 1988. Its object is to develop a comprehensive on-line data base of current federal regulations and statutes, providing for electronic access to consolidated, up-to-date versions of all federal regulations and statutes. The project will also automate PCOJ functions and connect PCOJ with government departments, making possible the electronic transmission of documents within the federal government. It also will allow the data base to be off-loaded onto on-screen working documents, facilitating the work of legislative counsel, editors and revisers. The project should be operational in December 1993.

7. In the summer of 1992, PCOJ changed the size and position of its "blue stamp." A redesigned smaller stamp permitted the stamp to be imprinted on the front of each page of regulations instead of the reverse side of the page. This enabled client departments to photocopy a "stamped page" of regulations. This [reduced] the number of stamped copies from the current three to two and eliminated the time consuming task in client departments of producing a number of "true copies" of each blue stamped regulation.

3.09 Recent Organizational Changes

In the Minister of Finance's February 1991 Budget Speech, the Office of Privatization and Regulatory Affairs was dissolved and the Regulatory Affairs function was moved into the Treasury Board Secretariat.[26] The central review of new regulations and preparation of an annual Regulatory Plan were continued[27] - see **Appendix 12**. In May, some changes were made to the regulation-making process.

First, only the policy management function of RAB/OPRA moved to the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat. The briefing side and concern for the "fit" of regulatory initiatives with the government's larger agenda moved into the Privy Council Office from OPRA. According to Jim Martin, head of RAD, the role of the two officials in PCO is

> to ensure regulatory initiatives fit in with all other government initiatives, that the communications is being properly planned, and to brief the Chairman of the Special Committee of Council. Treasury Board remains the guardian of the overall regulatory policy and intervenes on the basis of that

---

26. The Privatization Branch was moved to the Department of Finance which also houses the Crown Corporations Directorate (established in 1984) which advises both the Treasury Board and Minister of Finance on the federal government's corporate holdings.

27. The Standing Committee on Finance is only one part - arguably the smaller part - of the exercise. The major part of the work will be done in the departments - all of which will report after the Committee has completed its work and which will use the outcome of the Committee as a touchstone (hopefully they will develop some simple principles/framework regarding how regulations should be designed to promote competitiveness).

policy. In practice, this means that PCO and RAD talk almost daily on regulatory initiatives and often coordinate views. As a result, in any policy fight it is Department X vs PCO and TBS - two "heavyweight" central agencies each of which has more clout than did OPRA.

Second, since May 1991 the Minister proposing new regulations has had to sign the RIAS as well as the draft regulations in an effort to make them more accountable for the analysis. Previously, the RIAS was negotiated between relatively junior officials in the department proposing the regulations and RAB/OPRA. The documents were not signed, simply "blue stamped" indicating RAB approval.

Third, Ministers themselves now decide whether or not to prepublish Ministerial regulations (using the criteria set down by the Treasury Board). All regulations going to the Governor in Council however require the approval of the Special Committee of Council (SCC) to avoid prepublication. The Minister's signature means that he is recommending the proposed regulations to SCC. His signature on the documents (RIAS and draft regulations) means that he is recommending this legislation to his colleagues. It is they who will make regulations into law.

The new Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat published an update of the federal government's regulatory policy effective February 28, 1992. See **Appendix 13**. It defined its role as monitoring departmental performance and the effectiveness of the policy under which departments must demonstrate, for existing and substantive new regulations or amendments, that

1. A problem or risk exists, government intervention is justified, and regulation is the best alternative.
2. Canadians have been consulted and have had an opportunity to participate in developing or modifying regulatory programs and regulations.
3. The benefits of the regulatory activity outweigh the costs, and regulatory programs are structured to maximize the gains to beneficiaries in relation to the cost to Canadian governments, businesses, and individuals.
4. Steps have been taken to ensure that the regulatory activity impedes as little as possible Canada's competitiveness.
5. The regulatory burden on Canadians has been minimized through such methods as cooperation with other governments.
6. Systems are in place to manage regulatory resources effectively. In particular, compliance and/or enforcement policies are articulated, as appropriate; resources have been approved and are adequate to discharge enforcement responsibilities effectively, and to ensure compliance where the regulation binds the government.[28]

3.10 Standing Joint Committee and the Power of Disallowance

The origins and role of the SJC have been described in Chapter 2.

When the regulation has been made, the regulation is registered and published in the *Canada Gazette* Part II. The regulation is then reviewed by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. The

28. Treasury Board of Canada Secretariat (1992).

Departmental Legal Services Unit (Department of Justice) (DLSU) of the sponsoring department and PCOJ may assist the department in its response to the Committee. The SJC produces an annual report outlining its activities and comments during the year. While some of the Committee's comments are directed at *vires* issues, most of its comments are about discrepancies between the French and English versions, minor drafting defects, footnoting problems, typographical errors, and the like.

The average yearly percentage of Instruments considered by the SJC that are queried or objected to is 26.5% of total Instruments considered. In the course of appearing before the Standing Committee on Regulations and Private Bills of the Legislative Assembly of Ontario in 1988, Counsel to the SJC indicated that "likely only 5 to 10 per cent of comments made relate to substantive objections" (i.e., substantive objectives are less than 3% of the total Instruments examined). Counsel to the SJC has indicated that nothing has transpired since that time which would cause them to alter this assessment (Williams, 1992, p. 6).

In its second and fourth reports, the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments recommended the Committee be given the power to propose a negative resolution to the House of Commons which, if no action was taken after a certain period, would result in the disallowance of a regulation or other type of subordinate legislation (see Anderson, 1980). Thus it would require a positive vote by the House of Commons to retain the regulation. The McGrath Committee (1985) which proposed a series of reforms to the committee system, endorsed the Standing Joint Committee's recommendations.

In 1986, the Standing Orders of the House of Commons were amended to incorporate the negative resolution procedure to disallow regulations rather than enacting legislation giving the Standing Joint Committee this power. While the government-of-the-day has agreed to be bound by these Orders, they are entirely unenforceable. For example, a court would not grant an order of mandamus requiring that a Standing Order be enforced.

Section 123(1) of the Standing Orders of the House of Commons provides that

> In addition to the powers granted, so far as this House is concerned, to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, pursuant to Standing Order 108(4), the said Committee shall be empowered to make a report to the House containing only a resolution which, if the report is concurred in, would be an Order of this House to the Ministry to revoke a statutory instrument, or a portion thereof, which the Governor in Council or a Minister of the Crown has the authority to revoke.

However, this power is limited. Section 123(2) provides that not more than one report shall be received during any sitting (however, each day counts as a separate sitting). Second, the disallowance power covers only regulations of the Governor in Council and individual Ministers. It does not bind regulatory agencies such as the CRTC and NTA.

Section 125 of the Standing Orders provides that

> Except as otherwise provided in any Standing or Special Order of the House, and unless otherwise disposed of, at not later than the ordinary hour of daily adjournment on the fifteenth sitting day following the date on which a notice of motion made pursuant to Standing Order 123(4) appeared on the *Order Paper*, the same shall be deemed to have been moved and adopted by the House.

Debate on the notice is limited to one hour and no member shall speak for more than 10 minutes (s.126).

The disallowance power has been used four times. The first, in 1987, involved regulations concerning the import of fresh vegetables whose parent statute had been repealed[29] and which the Government agreed were *ultra vires*. However, in the week the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations tabled its resolution the Canadian Horticultural Council was meeting in Ottawa. The ___ hit the fan, although the Minister of Agriculture had previously stopped enforcing the regulations which were aimed at protecting Canadian farmers. Heavy lobbying of both government and opposition members ensued and was successful. The farmers wanted the regulations on the books even if they were illegal! The pressure from MPs of both parties persuaded Robert Kaplan (a Liberal MP and co-chair of the Standing Joint Committee) to withdraw his motion to nullify the regulation. It was sent back to the Committee for reconsideration where it remains to this day. Later the regulations were validly re-enacted under a new statute.

In 1991 the Agricultural Exhibits Loans Order was successfully disallowed. It had not been used for 10 years. This time, Mr. Kaplan met with House Leaders before tabling the resolution.

The third use of the disallowance power also occurred in 1991. Four provisions of the Indian Health Regulations, enacted in the 1950s, were thought to violate the 1982 *Charter of Rights and Freedoms*. Again Mr. Kaplan met with the House Leaders. The government allowed the 15 days to expire, hence the regulations were revoked.

The fourth and latest use of the power occurred in November 1992 and dealt with regulations prohibiting demonstrations and the distribution of documents within 50 metres of an entrance to a parliamentary building.

3.11 Periodic Review/Evaluation of Existing Regulatory Statutes and Programs

As noted in Chapter 3, efforts to require a systematic review of all regulatory (and other government) programs began in 1977. This initiative was further developed after the Mulroney Government came to office in the fall of 1984.

In January 1986 a Cabinet decision confirmed that the OCG is to undertake the evaluation and review of existing regulatory programs. The OCG was instructed to prepare a cyclical plan specifying the schedule of evaluations and review. The review function was carefully distinguished from that of evaluation. Under the review, OCG was to oversee the evaluation process administered by departments and agencies and submit an

---

29. Under the *Interpretation Act* regulations remain valid only if repealed parent statute is replaced by another and the existing regulations are consistent with it. Otherwise, once the parent statute is repealed, any regulations that have been made under it cease to have force.

assessment of the evaluation studies (often done under contract to the deputy minister) to OPRR. In March 1986, the OCG published its guide entitled *Evaluating Regulatory Programs* (a draft had been circulated a year earlier). In March 1986, a ten-year cycle was adopted for the systematic evaluation of regulatory statutes. For existing regulatory programs, a seven-year review cycle was adopted. In July 1986 a Circular Letter from the Privy Council Office split the function of evaluation and review of regulatory programs.

Because only seven evaluations of regulatory programs were completed between 1979 and 1984 under the aegis of the Office of the Comptroller General, the Cabinet accepted OPRA's recommendation that there be a "special track" for the evaluations of regulatory programs as part of the Regulatory Process Action Plan which went into effect September 1, 1986. In November 1986, OPRA prepared a Memorandum to Cabinet proposing a schedule for evaluating regulatory programs over the seven-year period 1986/87 to 1992/93. The number of programs to be evaluated in each year was as follows:

1986/87	14 (14)	1990/91	26 (9)
1987/88	24 (24)	1991/92	20 (7)
1988/89	19 (5)	1992/93	21 (4)
1989/90	23 (8)		

The figures in brackets indicate the number of regulatory programs whose evaluation had been approved by the department.

The Action Plan indicated that the evaluations were to be conducted by the department responsible for the program, subject to the OCG's technical guidance and quality control. The results were to be submitted to the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations which would use them in its review of regulatory programs. The schedule of evaluations was intended to elicit greater public awareness of and involvement in regulatory review. Thus it was completely consistent with the fundamental objective of the government's Regulatory Reform Strategy - to open the regulatory process to public scrutiny and greater accountability.

Efforts to complete evaluations of regulatory programs were plagued with difficulties. Because of the OCG's concerns about its role (policeman or facilitator) in the evaluations, the proposal to publish the 1987 Regulatory Evaluation Plan in the 1987 *Regulatory Plan* was withdrawn at the last minute and thus it did not have the stamp of the Cabinet. However, the list of regulatory programs to be evaluated was published in the 1987 *Regulatory Plan*. Officials in OPRA noted that within a year completion dates began to slip. They complained that the lack of Cabinet confirmation probably resulted in many departments and agencies giving evaluations a lower priority.

The Regulatory Evaluation Plan was announced as part of the 1988 *Regulatory Plan* published late in 1987. In October 1988, OPRA wrote a letter to the heads of all regulatory departments and agencies urging them to make a greater effort to undertake evaluations of their programs. The letter noted that of the 38 evaluations

scheduled to be completed by March 1988, only 10 met the deadline, 10 were in progress and 18 had been postponed or cancelled. It appears that - even with additions to the set of planned evaluations - by March 1990, only 26 evaluations of regulatory programs in 13 departments or agencies had been completed (see **Table 7-2** in Chapter 7). Recall that in November 1986, OPRA planned to have 80 such evaluations completed. However, the figures provided by the OCG as of March 1990 are incomplete. Other sources indicate that another 38 evaluations of regulatory programs in 15 departments and agencies were completed during the period 1984 to June 1992 - see **Table 7-3** in Chapter 7.

In August 1991 the Treasury Board updated its 1977 policy on program evaluation. An OCG official describes the new policy as follows:

> The new policy gives departments and deputy heads more latitude, especially in terms of organizing their evaluation function. This should enable them to better adapt evaluation practices to their specific needs. There is no longer a requirement for wall-to-wall coverage of the organization's activities. In the future, departments will be responsible for evaluating their programs but will need to conduct such studies only when they will be material and cost-effective. The 1991 policy also states more emphatically that evaluation is part of the strategic management of federal institutions (Lemay, 1991, p. 2).[30]

A former OCG official states that the new policy "puts a clearer focus on the purposes of evaluation and less emphasis on the process... while central [agency] requirements have been streamlined" (McQueen, 1992, p. 42). The primary responsibility for evaluating regulatory (and other) programs continues to rest with the deputy head of the department or agency. Deputy heads no longer have to establish a schedule for evaluations, although they are responsible for establishing the evaluation criteria (performance indicators and expectations). The OCG has even less responsibility under the new policy. It is "responsible for providing leadership and support in program evaluation throughout the federal government by: providing assistance and advice; assessing evaluating practices; fostering a professional evaluation community; and coordinating the planning of departmental evaluations" (Lemay, 1991, p. 3). The OCG's monitoring role to see that departments meet the requirements of the policy is reduced to "using readily available information and reports" (Lemay, 1991, p. 3). This suggests that the OCG will not necessarily be given a copy of the evaluations done under the aegis of the deputy head.

An assessment of the Mulroney Government's handling of its program evaluation policy is discussed in Chapter 7. Proposals for change are given in Chapter 8.

---

30. For more detail, see **Appendix 14**.

Chapter 5

SUMMARY EVALUATION OF THE EFFORTS OF THE MULRONEY GOVERNMENT TO IMPROVE THE REGULATION-MAKING PROCESS

- "Particulars are not to be examined till the whole has been surveyed"
  - Samuel Johnson, Prayers and Meditations, 1767.

1.0 INTRODUCTION

This chapter is designed to provide a summary of the author's assessment of the efforts by the Mulroney Government to improve the federal regulation-making process. Of the 10 reforms initiated by the Tories between 1984 and 1992, seven focused primarily on the regulation-making process - see items 4a to 4e and 4h to 4j in **Appendix 7**. The two reforms (4f and 4g) which focus on improving regulations and regulatory programs after they have been put in place are the subject of Chapter 7. Chapter 6 provides a detailed assessment of the implementation of the changes in policy relating to the regulation-making process.

In summary terms, my assessment of the effort to improve the regulation-making process is that it was a very ambitious attempt to virtually "revolutionize" that process. For this the Mulroney Government deserves the highest praise from citizens interested in more effective and more efficient government in the form of subordinate legislation and also because the changes "opened up" the decision-making by requiring consultation with private sector interests, and the publication of at least part of the analysis supporting proposed regulations. It is fair to say that the set of changes amounted to an attempt to alter in a major way the traditional methods by which the federal Cabinet had made decisions about subordinate legislation (almost 900 pieces in 1991) for a century. Further, the changes in policy and administrative practice contained the seed of even more sweeping changes with respect to how the Cabinet makes decisions about other governing instruments, notably expenditures.[1]

---

1. A similar view was expressed by the Auditor General in his 1989 *Report* - see the discussion in Chapter 6.
2. I am indebted to an official in the Auditor General's office for helping me see this point.

While the Tories should be given a gold medal for the changes in administrative policy regarding the regulation-making process, the changes were quite poorly implemented.[2] For implementation - how the new policies have worked in practice - the Tories' performance is not even worthy of a bronze medal. The "good news," however, is that many of the deficiencies and problems can be ameliorated in varying degrees. This will require another strong act of will by the Cabinet because the necessary changes will confront the present relatively ineffectual practice of self-regulation of the Cabinet by the Cabinet for the Cabinet. Longer term political considerations will have to drive out the obvious political benefits of the almost unconstrained exercise of discretion. It will mean a greater measure of accountability to Parliament and to the public (voters). The Cabinet will have to move beyond the rhetoric of improved accountability in its two 1986 ringing policy statements (see **Appendices 8** and **9**) and make changes (notably the provision of more and better information) to those able to actually call its members to account. See Chapter 8.

The organization of this chapter is as follows. Section 2 outlines the claimed achievements of the Mulroney Government with respect to changing the regulatory process. Section 3 describes the nature of the "revolution" in the regulation-making process which the Cabinet sought to put in place in 1986. Section 4 provides an analysis of the federal regulation-making process as it existed in the early 1980s in an effort to put the changes made by the Mulroney Government in 1986 into perspective. Section 5 continues the effort to take the measure of what the Tories tried to do with respect to the regulation-making process. It presents an analysis of some aspects of the nature of cabinet government that shape the nature of the way that body has traditionally made decisions about proposed regulations. It is designed to give the reader an appreciation of just how difficult it is, in practical terms, for the Cabinet to alter a major aspects of its traditional exercise of discretion over subordinate legislation.

2.0 CLAIMED ACHIEVEMENTS OF THE MULRONEY GOVERNMENT

Before attempting to evaluate the efforts to reform the regulatory process, it is useful to review the claimed achievements.

2.1 Mazankowski's Assessment

Four years after the Tories came to power, the Minister responsible for regulatory reform, Don Mazankowski, described his government's achievements in this area as "comprehensive and far-reaching." In his view, "few, if any, governments in Canada's history have initiated as many fundamental regulatory improvements..." (OPRA, 1988b, p. 2, Introduction). In 1988, the Regulatory Affairs Branch of the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA) claimed the following improvements in the regulatory process:

- In 1987, about 70% of all statutory orders and regulations, including all regulations affecting the public, were subject to the new regulatory review process. Of these, 42% had been included in the 1987 *Regulatory Plan*.

- Some 30% of regulatory initiatives before the Cabinet in 1987 were "prepublished." In some cases, notable changes were made in response to comments by the public.
- The average turnaround time for legal and policy review by the Department of Justice section of PCO (PCOJ) was reduced from about 270 days to under 90 days in 1987 - despite a large volume of new regulations under the new *National Transportation Act*, the Workplace Health and Management Information System, and extensive revisions to the tariff legislation.
- The total number of new federal regulations declined sharply in 1987 over 1985 and in 1988 over 1987 (see **Table 3**). In contrast, there had been an uneven but consistent increase from 1972 to 1985.
- Of the 38 evaluations of existing regulatory programs scheduled for 1988,[3] 13 were completed, 18 were in progress, and 7 had not been started as of August 1988 (OPRA, 1988b, pp. 13-14).

Other achievements over the period September 1986 to September 1988 claimed by the Regulatory Affairs Branch are outlined in **Appendix 15**.

According to the federal government's *1991-92 Estimates*, the 1986 initiatives have produced "some significant improvements in the way the federal government regulates." The time for central policy and review has dropped from an average of nine months prior to 1986 to about three months in 1990.[4] It is stated that because benefits and costs are weighed more carefully, the number of regulatory initiatives had declined by 40% over the three-year period before the changes were introduced. Moreover, the effect of the annual federal *Regulatory Plan* and the growing practice of publishing proposed regulations in the *Canada Gazette* has increased the opportunity for business firms and other interest groups to help influence the details of subordinate legislation.

2.2 Campbell's Assessment

Tony Campbell (1991, p. 4), who headed the Regulatory Affairs Branch in the federal government's Office of Privatization and Regulatory Affairs from September 1986 to 1990, has described the Mulroney Administration's regulatory reform activities as a "gold medal performance." (In some respects it was, but a number of his claims need to be qualified and thus I have appended some footnotes to a number of his statements.) Campbell cites the following in support of the conclusion that Canada's process reforms were "innovative" and "far reaching":

> 1. [The Mulroney Government was] The first government to establish and publish a formal list of all of its regulatory programs as distinct from the traditional lumping of regulatory activities under expenditure programs. Only in 1984 did we learn that the federal government runs 145

---

3. This statement is not quite correct. In November 1986, 38 programs were scheduled to be evaluated by March 31, 1988. Only 10 were completed by that date according to Regulatory Affairs Branch documents.

4. One observer has questioned whether this is an improvement - it may simply mean that the government can create more regulations with the same resources. The quality of those regulations may be unchanged.
regulatory related programs.[5]

2. The first government to initiate a top to bottom review of all of its regulatory programs to identify needed reforms. This was conducted by the Ministerial Task Force on Program Review in 1985 against 11 criteria (including economic criteria). The review involved a join private-public sector team, itself an innovative regulatory reform technique, and it generated suggested reforms to two-thirds of federal programs.[6]
3. The first government in the world to adopt a meaningful and comprehensive regulatory reform strategy calling for change in every dimension of government regulatory activity.[7]
4. The first government to promise (and actually carry out the promise) to report to the public on its performance against the goals of the strategy.[8]
5. The first government to define and enunciate a formal regulatory policy[9] that departed from knee-jerk deregulatory rhetoric by emphasizing the principles of "smarter regulation."[10] These pragmatic but meaningful principles have since been adopted by other governments, including the present Bush administration.[11]
6. The first government to establish performance standards for regulators. The Citizens Code of Regulatory Fairness issued in 1986 gave ministers and the public a unique set of criteria for holding regulators accountable not only for the substance but also the management of their regulatory responsibilities.[12] The significance of this "first" is illustrated by the fact that the Scowen Commission in Quebec and committees in Ontario and, I am told, Manitoba legislatures have all recommended that the federal code be adopted by their provincial governments. So far, none have done so.
7. The first government to appoint a minister with explicit generic responsibility for regulatory affairs at the cabinet table.[13]

---

5. The Ministerial Task Force on Program Review (1986a) put the number at 146. Note that the Economic Council made a major effort to measure the scope, scale and growth of government regulation - see Priest and Wohl (1980) and Stanbury and Thompson (1980).

6. **Appendix 10** provides a summary of the 46 reform initiatives with respect to specific regulatory programs as well as the regulatory process.

7. Presumably this statement refers to OPRA (1986a). Note, however, that this strategy document focuses almost entirely on the regulatory process. On substantive regulatory reform in a number of areas of economic regulation: airlines, railroads, motor transport, financial services. See Schultz (1989), Stanbury (1987) (1989), Block and Lermer (1991).

8. Presumably Campbell is referring to OPRA (1988b).

9. This apparently refers to the *Guiding Principles of Regulatory Policy* of February 13, 1986. It is reproduced in OPRA (1986a) and OPRA (1988b).

10. This term was used in the *Economic Report of the President*, January 1981. The term was first used in Canada in 1986.

11. A former official who had worked in the U.S. regulatory process has described this statement as "an utterly false characterization of developments in the U.S."

12. The issue is whether the *Citizen's Code* has been implemented in practice. In practice, the Code does not permit citizens to hold the regulators responsible, largely because they have insufficient useful information.

13. Recall Chapter 4 for the history.

8. The first government to recognize formally the critical role of sound regulatory management in achieving regulatory objectives.[14] No matter how good a regulatory program design may be, its value is zero if it is not properly managed.
9. The first government to introduce compulsory approved annual regulatory planning. The U.S.[15] and Canada introduced regulatory "agendas" in the early 1980s but these covered indeterminate periods of time and in Canada's case were voluntary and therefore incomplete. The U.S. has since copied Canada's annual plan.
10. The first parliamentary government to require full regulatory impact analysis for decision-making by ministers.[16]
11. The first parliamentary government to establish positive cost-benefit criteria for all regulatory decision-making.[17]
12. The first and still the only government to publish the regulatory impact analysis underlying cabinet's regulatory decisions.[18]
13. The first government to establish a cabinet committee with explicit responsibility for regulatory policy and thus to extend normal cabinet approval procedures used for "big" policy decision-making to cover all subordinate legislation decisions. This replaced the traditional rubber stamp procedures typically (and still) used by most governments in the world based on the mistaken belief that new regulations and amendments are "routine" decisions.[19]
14. The first government to establish a central agency function for the overall management of the regulation development process as well as for co-ordination, research, and review concerning generic or "horizontal" regulatory policy issues.
15. The first government to recognize "regulatory affairs" as a distinct public policy sector and to establish administrative structures and allocate resources to upgrade public service management expertise in this area. There has been a flowering of training and development activities in the federal administration directed toward the goal of "smarter regulation." These include activities

---

14. This must be challenged, see **Appendix 22**.

15. The U.S. introduced a biannual agenda in 1978 (see Litan and Nordhaus, 1983, p. 76). Canada's was introduced in 1983. However, Campbell, in an interview, pointed out that he was emphasizing the word "planning," not plan and that the U.S. regulatory agenda applied only to executive agencies. The initiation of regulatory planning can be found in a Cabinet document in April 1985. The idea for an annual regulatory plan can be found in the Ministerial Task Force on Program Review (1986b) report on regulatory programs. According to Campbell, Canada announced the idea of an annual regulatory plan before the U.S. but the U.S. established its first. The U.S. regulatory plan was introduced in 1985 in Executive Order 12498 (see **Appendix 22**). The first annual regulatory plan in Canada was published in November 1986 for 1987. Campbell states that he provided information on Canada's plans to U.S. officials before either was established.

16. In the U.S., however, Executive Order #12291, signed on February 17, 1981, mandated a Regulatory Impact Analysis for all major new federal regulations (those estimated to have economic costs of over $100 million annually). See **Appendix 22**.

17. The U.S. government introduced this requirement in February 1981 in Executive Order No. 12291 (see **Appendix 22**).

18. Regulatory Impact Analysis for major new regulations have been routinely published in the U.S. since 1981. Indeed, some earlier economic impact analyses were published before that - see **Appendix 22**.

19. Federal officials state that the Special Committee of Cabinet which enacts federal regulations routinely handles up to a score of new regulations in less than an hour. No public information exists about the activities of the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations.

in the Canadian Centre for Management Development, the Department of Justice (Compliance and Regulatory Remedies Project), the Solicitor General's Department (Federal Law Enforcement Under Review or FLEUR Project), as well as experimental training programs developed in the Office of Privatization and Regulatory Affairs.[20]

16. The first *parliamentary* government (the Americans were first) to adopt the principle of publishing regulatory initiatives to encourage public access to and direct participation in the regulatory process.... In addition to the exact words of each proposed regulatory change, you will find a "RIAS" - a Regulatory Impact Analysis Statement - which explains what the change is intended to do, why it is being proposed, and with what expected impact.

2.3 Loiselle's Assessment

The President of the Treasury Board and the Minister responsible for Regulatory Affairs offered the following assessment of the 1986 reforms in his testimony before the Subcommittee on Regulation and Competitiveness in 1992:

- a Minister responsible for Regulatory Affairs was named;
- the regulatory roles of both Parliament and Cabinet were strengthened;[21]
- regulatory planning (referring to the annual Regulatory Plan beginning with the one for 1987) and broad consultation became a byword; and
- federal regulators were given "bottom line" guidance in the form of the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* which "ensured a broad consultative process" (Loiselle, 1992b, pp. 3-4).

2.4 What is the Appropriate Standard?

Should the standard by which we judge the reforms to the regulatory process be what was in place in the late 1970s, or should it be what was proposed in various studies beginning in the late 1970s ("the ideal")? One is reminded of the political candidate who asked voters to compare him to his rivals, not to Jesus Christ, Ghandi or Mother Theresa!

Other standards could be used. For example, the standard could be what is done in the U.S. (the leading jurisdiction internationally, and a traditional standard for comparisons for Canadians). Another standard for process reforms is to compare the changes to what was done by other governments in Canada, e.g., by various provincial governments, or the state of the world prevailing under previous governments.

---

20. As of August 1992 (1) CCMD had no specific course dealing with the administration of regulatory programs; (2) no changes in practice had been implemented as a result of the Compliance Project or FLEUR; (3) the amount of training sponsored by RAB (now RAD) was very modest relative to the problems with the regulation-making process.

21. It should be noted that Parliament has no role in the 1986 reforms except for the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (which came into existence in 1972) and which was given the authority to introduce negative resolutions under which Parliament could repeal specified regulations. Recall Chapter 4.

Reform efforts can also be evaluated against the federal government's own criteria, i.e., based on their stated objectives or their own assessment of the reforms they introduced:

- "regulate smarter,"
- more effective oversight,
- improved transparency,
- improved fairness [always in the eye of the beholder!],
- improved efficiency,
- more opportunity for scrutiny and input by the public [due to advance notice; pre-publication; RIAS information; consultation requirement], and
- reduced paperburden (see OPRA, 1988b, p. 9).

Finally, it is important to realize that the effects of any change in public policy take time to become apparent. Thus we must ask when is it reasonable to evaluate process reforms? While the fruit may take some time to appear, the tree may continue to be productive for years and years.

3.0 NATURE OF THE "REVOLUTION" IN THE REGULATION-MAKING PROCESS

Proposed regulations are submitted by a minister to a group of his/her colleagues, most notably those members of cabinet who are members of the Special Committee of Council.[22] Therefore, any review, analysis and advice tendered by public servants (e.g., those in RAD in TBS or in PCO[23]) is tendered to ministers collectively. With very few exceptions, such advice is not made public. A very great deal of cabinet government is exercised in secret until the decision is announced. This was the state of affairs prior to September 1986.

The RIAS (required of all new regulations since September 1986) is really a cabinet document which provides information and analysis to ministers.[24] Thus it is a truly remarkable innovation for such a document to be made public for every proposed regulation. Moreover, it is not made public in an obscure fashion. It (along with the proposed regulation) is published in Part I of the *Canada Gazette*. Then, later after the comment period (usually 60 days) and after the regulation and RIAS have been revised, both are published in Part II of the *Canada Gazette* (which is published every two weeks).

Thus as **Appendix 7** indicates, through a series of changes in administrative policy regarding the regulation-making process in 1986, the Mulroney Government "committed a revolution" in Canadian public policy.

---

22. The SCC, on behalf of the Governor in Council, is not the only body with the authority to make regulations, but it makes most of them. The other bodies which may have the power to make regulations are a specific Minister or a regulatory agency - see **Appendix 17**.

23. PCO provides the secretariat function to all cabinet committees except Treasury Board which is served by the Treasury Board Secretariat. RAB in OPRA provided the secretariat function for the Special Committee of Council from 1986 to February 1992. Then the function was split with two or three officials in PCO (e.g., Jack Korwin) providing policy advice while RAD in TBS manages the flow of paper associated with the RIAS. Legal examination continues to be provided by PCOJ. See **Appendix 18** and **Appendix 19**.

24. OPRA (1988a, p. 37) states that "the RIAS replaces the Explanatory and Background Notes which were previously used... A RIAS or equivalent regulatory analysis also accompanies a Memorandum to Cabinet with regulatory implications."

What characteristics of these policies (summarized in Chapter 4, section 3) justify the term "revolutionary"?

1. The federal government truly "stuck its neck out" by announcing (and making quite visible) two general policies in relation to regulation as a governing instrument, including regulations and other forms of subordinate legislation - the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy*, effective February 13, 1986 and the *Citizen's Code of Regulatory Fairness*, effective March 6, 1986 - see **Appendices 8** and **9** respectively.
2. Before proposing a new regulation, departments and agencies are required to consult with persons in the private sector likely to be interested in the proposed legislation and/or most directly affected by it.[25] There is no comparable requirement for other governing instruments, although the Mulroney Government has placed a great deal of emphasis on consultation as part of its decision making processes.
3. For the first time, what would have previously been a confidential cabinet document (the RIAS) in respect to all proposed regulations is required to be published in the *Canada Gazette* on two occasions.
4. The public cabinet document (RIAS) must contain an economic analysis of the anticipated consequences of the proposed change in public policy (new regulation) including its costs, benefits, distributional impact, and differential impact on small business. This is not done for incremental public expenditures or similar changes in the use of any other governing instrument.[26] See **Figure 5-1.**
5. The public cabinet document (RIAS) must describe the alternatives considered, the consistency with the two major policy statements (*Citizen's Code*; *Guiding Principles...*); summary of the consultation process both interdepartmental and with the private sector; and describe the compliance/enforcement strategy. This is not done for incremental public expenditures (e.g., a new prison in the PM's riding) or for similar changes in the use of any other governing instrument.[27] See **Figure 5-1.**

These policies contain some statements which might be fairly interpreted as placing some fairly onerous demands on the federal government. For example, the third *Guiding Principle* states that "the government intends to limit as much as possible the overall rate of growth and proliferation of new regulation." The fifth *Guiding Principle* states that federal government will evaluate the social and economic costs of regulation "to ensure that benefits clearly exceed costs before proceeding with new regulatory proposals." This point is reinforced in item 11 of the

---

25. Of course, not all affected interests are organized, and this throws a greater burden upon the initiating department or agency. Further, departments are given little guidance as to how to meet this obligation. See Chapter 7.

26. A knowledgeable official suggests that only about 5% of government expenditures are intensively reviewed by TBS analysts. They focus on those planned outlays which are likely to generate the most political heat.

27. Indeed, for "tax expenditures," official estimates have been published only for three years - even though such expenditures are now probably equivalent to half the traditional budgetary expenditures.

Citizen's Code. It states that "the government will ensure that the benefits of regulation exceed the costs."[28] These are strong statements and, in practice it should be possible to measure the government's performance with respect to these stated objectives.

To summarize, in 1986, shortly after coming to office with a huge majority, the Mulroney Government made a potentially momentous decision to "open up" the regulation-making process in three main ways. The first way was to get Ministers to commit themselves to have their officials undertake an extensive analysis of proposed regulations (RIAS) when this had rarely been done before. The second way was to have the analysis published (in the *Canada Gazette*) along with the proposed regulation. The idea of routinely making public what would otherwise be a confidential cabinet document is apparently without precedent. The third way of opening up the regulation-making process was to require that departments and agencies not only consult within other departments, but also with interested parties in the private sector in the preparation of proposed regulations.

Given the extraordinary break with the traditions of Cabinet government, it is useful to ask whether the ministers who "bought" the new administrative policies really understand the implications of what they were doing? The later "foot dragging" at the implementation suggests they did not (or that they may have changed their minds when the chickens came home to roost). Why did they do it in the first place? Was this a case of senior officials effectively "sneaking" major changes through the system? Consider two facts. First, the decisions were taken by the Cabinet within about 18 months of assuming office after being in opposition for decades (excluding the 259-day Clark Government in 1979/80). Second, the set of reforms was the most comprehensive of any western government. How could they say no?

My tentative conclusion is that the handful of ministers who made the decision to go ahead with the package of changes in 1986 probably didn't fully appreciate how demanding the changes would prove to be. In particular, they probably did not appreciate the "discipline" that publication of the RIAS (and also the required consultation with private sector interests) would exercise on decisions concerning proposed regulations. However, the degree of discipline in practice was far less than the proponents of the reforms (officials and academics) believed it would be. Why? Because interest groups and the media failed to exploit the information disclosed in the RIAS as published in the *Canada Gazette*. This important issue is discussed further in Chapter 6.

---

28. Note that this statement could be interpreted in several ways. One is that for the existing stock of regulation the government will ensure that total benefits to society exceeds total costs to society. Another interpretation is that for new regulations, the government will ensure that $B \geq C$. A third interpretation is that for either the stock or the flow of new regulations the government will ensure that benefits exceed costs, but the concept of benefits and costs employed will not be that employed by economists in doing a cost-benefit analysis (which focuses on the total economic costs (or benefits) to society as a whole as reflected in the GNP adjusted for externalities). See Stanbury and Vertinsky (1989).

4.0 PUTTING THE REFORMS IN PERSPECTIVE, PART 1

It is hard to appreciate the significance of the Mulroney Government's efforts to improve the regulation-making process in 1986 without taking into account at least two things:

- the state of the federal regulation-making process as it existed in the early 1980s, and
- the very nature of Canada's system of cabinet government and just how much power (and exercise of discretion) is concentrated in the Cabinet.

The purpose of this section is to describe the regulation-making process as it existed in the early 1980s - just before the Tories came to power in September 1984. The size of the set of problems to be overcome is also indicated by the assessment of the regulation-making process offered by the Ministerial Task Force on Program Review in a study completed in May 1985 (but published in 1986).

4.1 The Regulation-Making Process in the Early 1980s

Subordinate legislation is one of the most complex problems of modern government (see D'Aquino et al., 1979, pp. 93-98).[29] The increased volume and importance of subordinate legislation has greatly reduced Parliament's role as a legislative body. Regulations are often not merely technical matters; they embody central elements of policy. Thus to the extent that regulations provide the content of statutes, Parliament's role in policy making is reduced. Regulatory bodies and officials of line departments normally draft subordinate legislation. The role of the Governor in Council (in the form of the Special Committee of Council) in scrutinizing these new laws was - with few exceptions - rather limited. Note, however, that PCOJ scrutinizes proposed regulations on behalf of the Clerk of the Privy Council for their legal validity (see **Appendix 18**).

It must be emphasized that the very limited role of Parliament in the regulation-making process formally stems from the fact that Parliament delegated to the Governor in Council authority to make regulations and it approved very broad delegation clauses which effectively permit the Cabinet alone to decide upon the substantive content of regulatory statutes. However, the formality at least slightly disguises the power of the Cabinet in the entire process. As **Figure 5-2** makes clear, it is the Cabinet which originates the statutes which contain the provisions by which Parliament delegates regulation-making authority to the Governor in Council (i.e., the Cabinet). With a majority of the seats in Parliament, the Cabinet of the Government of the day is effectively a temporally-limited collective kingship. Thus, the Cabinet invokes party discipline to have Parliament give it the authority to make regulations by means of a process which is almost entirely within its own purview.

---

29. D'Aquino et al. (1979, p. 93) put the number of regulations and other forms of subordinate legislation enacted between January 1, 1969 and September 14, 1977 at 6861. There was a steady, albeit uneven, rise in the total number of pieces of subordinate legislation enacted by the federal cabinet between 1972 (about 550) and 1985 (almost 1200) (OPRA, 1988b, p. 12). These figures, read from a graph prepared by OPRA, are not comparable to those in **Table 1-3** in Chapter 1 for 1985-1991.

In the early 1980s, the regulation-making process had a number of serious flaws. Perhaps the greatest weakness prior to the reforms instituted in 1986 was in terms of economic assessment of proposed regulations and their broader significance for public policy. On this point, one knowledgeable public servant indicated that it was common for SCC to dispose of (i.e., enact) scores of regulations in less than 10 minutes prior to the changes in the regulation-making process in 1986. Indeed, SCC, in practice, often consisted of a bare quorum of four or more of the most junior ministers who had never seen the proposed regulations before the meeting at which they were made. It was, in the words of a knowledgeable official, "purely a rubber-stamp operation." Analytic scrutiny was almost non-existent. Even the sponsoring minister may have spent little time examining the drafts prepared by officials. He/she was not even required to sign the draft which was sent to the officials in the PCO section of the Department of Justice (PCOJ) for legal examination.[30] For some regulations, an economic assessment was done, but only since 1978. In 1978 for major new health, safety and fairness regulations, a Socio-Economic Impact Analysis had to be prepared, but this requirement resulted in the preparation of only 19 SEIAs between 1978 and 1986 (see **Appendix 2**) and most persons familiar with the system suggest that many regulations with a substantial economic impact were not addressed. In the same vein, the generation and analysis of alternatives was left entirely up to the sponsoring department, which, in practice, meant the managerial predilections of the deputy minister. Hence, it was seldom done. Second, even the first set of core regulations associated with a new statute were very rarely presented to Parliament when the enabling legislation was introduced or even later after the bill was enacted.[31] Thus MPs had little idea of the likely substantive impact of the legislation. Third, subordinate legislation was not subject to public scrutiny and debate prior to being made into law. Moreover, a large number of statutory instruments did not even have to be published in the *Canada Gazette* (not defined as a regulation under the *Statutory Instruments Act*) or because they are exempt as an exception under that Act. The Standing Joint Committee on Regulations and Statutory Instruments (now the SJC for the Scrutiny of Regulations) could scrutinize new regulations only after they were in force (see Anderson, 1980). Fourth, the enormous volume of regulations passing through the Special Committee of Council[32] made it very difficult to scrutinize them thoroughly in terms of their policy significance. In contrast, the elaborate committee system of the House (and Senate) is devoted to only a fraction of the

---

30. The role of PCOJ is described in **Appendix 18**.

31. D'Aquino et al. (1979, p. 98) recommended that, for new bills, the related delegated legislation (regulations), should accompany the bill when introduced and that the distinction between "regulations" and "statutory instruments" be removed from the *Statutory Instruments Act* so as to enable a more complete scrutiny of subordinate legislation by the Standing Joint Committee on Regulations. This problem remains. However, in recent years, for a very few bills, MPs have been able to persuade the minister introducing the bill creating a new statute to have the initial set of regulations referred to a committee, e.g., the gun control bill in 1992.

32. The Special Committee of Council is not a Cabinet committee but rather a committee of the Queen's Privy Council. Hence its decisions are not ratified by full Cabinet as is the case with all Cabinet committees. The only other example is the Treasury Board, which has a legislated mandate (see the *Financial Administration Act*).

volume of legislation (new statutes and amendments). In most cases, there was almost no opportunity for the public, particularly those directly subject to the regulations, to review and comment on the draft before enactment. Fifth, there was no requirement that departments consult persons likely to be directly affected by proposed regulations. Sixth, there was no early warning or advance notice of what regulations a department or agency would be proposing in the coming year or so prior to the twice-annual Regulatory Agenda introduced in May 1983. While the SEIA requirement, effective August 1, 1978, had a fairly limited application ("major" health, safety, fairness regulations), the publication of the analysis and draft regulations before the regulation was made by SCC, together with the consultation period, was a move in the right direction.

The similarities and differences between the federal regulation-making process in the early 1980s and the process after the changes made by the Mulroney Government in 1986 are outlined in **Figure 6-3**.

4.2 Assessment of the Nielsen Task Force

The Mulroney Government's efforts to improve the federal regulatory process was preceded by the Ministerial Task Force on Program Review headed by Erik Nielsen, the deputy prime minister. One of the 21 volumes produced by the Task Force (completed in May 1985 but released on March 11, 1986) was the 684-page volume on regulatory programs.[33] It identified a number of problems with the federal regulation-making process:

- The federal government lacked an overall regulatory policy setting out principles for using regulation as an instrument of public policy.
- There was no mechanism for overall planning of federal regulatory intervention to establish priorities for the use of scarce resources.
- The arrangements for giving early notice of regulatory initiatives including proposed regulations in the Regulatory Agendas were inadequate.
- Very few federal statutes required the pre-publication of proposed regulations.
- Arrangements for private sector consultation were deemed to be inadequate. Consultation on proposed regulatory intervention was perceived as uneven and inconsistent. There was no encouragement of procedures and approaches by regulators designed to ensure that all interests have a reasonable opportunity for participation and involvement in the regulatory process.
- There was a lack of sensitivity to the differential impact of regulation on small business.

---

33. Note that regulatory reform was originally outside the scope of the Task Force's work. The first version of the regulatory agencies/programs study was done in just 90 days (analysis of federal-provincial issues was prohibited), but it was extended in order to have it arrive when the political furor over the leak of some of the recommendations of the study of the Department of Indian Affairs had been forgotten. Note that the idea that the Task Force's role was not primarily aimed at cutting costs only came some months after it was launched. According to one senior official, this was apparently part of PCO's efforts to ensure that only fairly "safe" changes were proposed.

- The definitions of "regulation" and "statutory instrument" were said to be confusing.
- There was no standard approach regarding the information Ministers require before approving regulatory initiatives, notably proposed regulations.
- There was no requirement to assess the potential impact of new regulations.
- Federal departments were not required to consider alternatives to regulations or other types of subordinate legislation.
- The Socio-Economic Impact Assessment requirement was "inadequate, poorly supported and appears to be largely ignored."

See **Appendix 3**.

5.0 PUTTING THE REFORMS IN PERSPECTIVE, PART 2

The Governor in Council (in practical terms, the federal Cabinet) "enacts" many more pieces of law each year than does Parliament. Moreover, to an increasing extent, the substantive context of legislation is found in regulations and other types of subordinate legislation. Thus regulations - while largely invisible to the average citizen - now have a vastly greater importance in government activity. This has occurred at a time when government as a whole has become Leviathan (see Howard and Stanbury, 1984).

However, any effort to change the regulation-making process must contend with the fundamental characteristics of cabinet government itself. To foreshadow the analysis that follows, we can say that where the Cabinet makes administrative policies with respect to the regulation-making process - as it did in 1986 - it is engaged in a form of "self-regulation." This form of self-regulation tends to perform no better than other types of self-regulation. The central problem is that without a credible commitment such self-regulation is most unlikely to be adhered to when the (political) costs of doing so become substantial. As is made clear in Chapter 6, this is what happened with respect to the process reforms initiated in 1986.

5.1 Design Characteristics of the Westminster Model: The Power of the Cabinet

The analysis of the federal regulation-making process and efforts to improve it raises questions which go to the heart of the Canadian version of the Westminster model of government (cabinet government). In particular, it indicates the extent to which the cabinet dominates the executive and also greatly influences the legislative branch. Because it does so, efforts to improve the regulatory process depends on the willingness of the cabinet to "regulate itself." Consider the stark facts of the design characteristics of cabinet government:

- The Prime Minister appoints all members of the cabinet from among his party's MPs. This gives him (or her) extraordinary power.[34] The corollary is that the PM also has enormous influence over the entire caucus.[35]

34. The Ministerial Task Force on Program Review (1986a, p. 637) concluded that "The Prime Minister controls the "machinery of government," which involves the allocation of ministerial responsibilities and anything else that could affect the relationships among Ministers. He controls all appointments of senior officials in the

- Cabinet ministers are the heads of ministries/departments which both help to develop policy and to administer/implement programs approved by the legislature and/or Cabinet in the case of subordinate legislation. Each minister, if they are energetic and wish to assert themselves, has effective command over all the public servants in his/her department.
- The cabinet has a virtual monopoly on the supply of legislation submitted to Parliament. Often the biggest battles over policy issues take place in secret (beyond public scrutiny) in the cabinet committee system. Thus the cabinet is able to present a unified front in public (or Ministers must resign). With a majority, the MPs of the party in power ratify the legislation introduced by the Cabinet.
- Cabinet secrecy is pervasive. Bargaining among ministers and their officials is conducted behind closed doors. Different analyses of problems/issues are not made public - thus it is easier for shoddy analysis to exist and for decisions to be taken without adequate analysis if that is the inclination of the minister responsible.
- For practical purposes, the Cabinet (through the SCC) makes regulations without any reference to Parliament once Parliament has in statutes delegated to the Governor in Council authority to make regulations.[36] See **Figure 5-2**. It also has exclusive right to introduce money bills to the House. There is no judicial review of the regulation-making process or of its product (as exists in the United States). (The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations is the legislature's only vehicle that examines regulations and its powers are very limited. The Auditor General (1989, p. 357) provides evidence that ministers can be very slow to address the serious issues of legality raised by the Committee.) The Cabinet also controls several thousand order-in-Council appointees, including deputy ministers. The Cabinet controls both the revenue and expenditure budgets (although the Minister of Finance is the dominant minister), and through the Treasury Board, the only statutory committee of cabinet, the Cabinet controls the detailed allocation of expenditures. Although proposals in these areas require Parliamentary

---

government (including those who will be responsible for regulatory areas). He controls all appointments to positions on the independent federal regulatory agencies. He appoints the Chief Justice of the Supreme Court of Canada. In large measure, he determines who will be making the decisions on regulation within the federal jurisdiction."

35. This is not to say that a "revolt" by caucus members is impossible (recall the case of John Diefenbaker), but it is extremely rare.

36. The Ministerial Task Force on Program Review (1986a, p. 638) indicates that "Parliament's role is to hold the government accountable for its (regulatory) actions. It approves regulatory legislation, delegates through statute the authority to make subordinate legislation, reviews and approves the spending estimates of (regulatory) departments and agencies, and sometimes holds inquiries into matters of regulatory policy. The Standing Joint Committee on [for the Scrutiny of Regulations] reviews regulations and reports to Parliament on their legality and propriety."

approval to take effect, the fact that they are treated as matters of confidence in the government implies that they are rarely overturned by the legislature. Decisions of many important regulatory agencies (e.g., CRTC, NTA, NEB) are subject to appeal to the cabinet and the cabinet, on its own motion, may vary or rescind the decisions of such agencies. The cabinet has the power to issue binding policy directions to certain regulatory agencies, e.g., NTA (and the CRTC if Bill C-62, now before Parliament, is passed).

Two of the effects of this enormous concentration of power in the hands of the Cabinet are the following. First, there are no independent (or even quasi-independent) entities in the executive or legislative branches able to hold the Cabinet accountable as are departments and other administrative agencies in the U.S. under its system of balance of powers. While the courts in Canada are independent, they do not perform the function of judicial review of administrative agencies as they do courts in the U.S. - see **Appendix 16**. Second, policies adopted by the Cabinet with respect to the management of administrative processes, such as those established in 1986 relating to the regulation-making process, amount to a form of "self-regulation." Thus the Cabinet can easily ignore the rules it makes to govern itself because there is no entity outside the cabinet with power to enforce the cabinet's "rules" on the body that made them. This point will be developed in more detail below.

5.2 The Minister's Perspective

Ministers play multiple roles in the federal government and are almost always said to be "overloaded" by their various responsibilities. While each has his/her own departmental role/responsibilities, they are also part of the collective body, the cabinet, which is the centre and driving force of not only the executive, but of the entire Westminster model of government.[37]

Ministers are at the centre of conflicting pressures concerning proposed regulations. There continues to be a chorus of demands for more regulation and more regulations, most notably concerning protection of the environment. These demands come from a growing number of interest groups, many of which are increasingly sophisticated in pressuring government.[38] Fiscal constraints create strong incentives for ministers to continue to do the Lord's work of government action by using regulation rather than the tax or expenditure tools. Regulation is usually far less visible and open to adjustment in light of changing conditions through the use of subordinate legislation.

---

37. Depending on the proclivities of the Prime Minister, his (or her) officials in the PMO may exercise a strong role in setting the agenda which ministers individually and collectively address.

38. Some ministers are beginning to realize that Ottawa has assisted in this development by (a) funding a wide variety of groups, and (b) providing more and easier access to the policy making process. See Stanbury (1993, Ch. 12).

Ministers are far, far more concerned with the political efficacy of a new regulation than whether or not it improves allocative efficiency (i.e., can pass the B ≥ C test).[39] It is not surprising, therefore, that they find it politically advantageous to override the proposition in the 1986 "Guiding Principles..." that new regulations should only be created where their social benefits outweigh their costs to society.[40] On the other hand, no individual minister can capture any gains in efficiency they might instigate by requiring their department's regulations be more efficient or by requiring them to meet the B ≥ C test.

The speed with which the Special Committee of Council deals with large numbers of regulations suggests that they are not given careful scrutiny (at least at that stage). Moreover, the small size of the professional staff in RAD/TBS and PCO devoted to this matter also suggests that they cannot devote much time to ensure that even major new regulations meet the requirements of the various elements of the 1986 reforms. Thus form may dominate substance because ministers do not really want to bind themselves within the strictures of their own policies. They do, however, wish to be perceived by the public to be on the side of regulatory reform. Who can be against such an evocative concept?

5.3 Controlling the Costs of New Regulations

It might be argued that one of the major purposes of the 1986 changes of the regulatory process was to have the Regulatory Affairs Branch of OPRA (now RAD in the TBS) perform a "controlling" function vis-a-vis departments proposing more and more costly regulations. Recall that *Guiding Principle... #3* stated that "the government intends to limit as much as possible the overall rate of growth and proliferation of new regulation..." (**Appendix 8**). Thus officials in RAB could be said to have a mandate to constrain the natural tendencies of the regulatory "spenders" somewhat in the fashion that certain officials in the Treasury Board Secretariat and Department of Finance are expected to control line departments' efforts to increase their budgetary expenditures. In the Canadian federal bureaucracy, however, the ability of central agencies to control line departments by exercising an "oversight" function is far less than it is in the U.S. for several reasons (see section 6.5 of Chapter 6). First, the "controllers" and the "spenders" in Canada are not independent of each other. Both operate in units within the executive branch and thus both units are creatures of the Cabinet. While the officials of "spending" ministers are being subject to the scrutiny of officials of "controller" ministers, both ministers are bound by the strictures of cabinet solidarity, and collective responsibility. A minister who is constantly at odds with his/her colleagues either must resign, modify his/her behaviour, or realize that they cannot be effective in achieving their goals. Second, virtually all the conflict between "controllers" and "spenders" takes place behind closed doors within the executive. It is all very much an "insiders' game." (The contrast to the U.S. on this point

---

39. The precise meaning of this test in the RIAS is discussed in Chapter 6. Here I assume that B refers to the economic benefits to society and C refers to the total economic costs to society as would be measured in a competent cost-benefit analysis - see Stanbury and Vertinsky (1989).

40. Because the RIAS which accompanies many of the major new regulations does not include estimates of both the costs and benefits, it is impossible to say how often this occurs.

could hardly be greater where many of the most important battles are fought in public so most of the analysis is also public.) More important, the two "sides" do not have separate hierarchies and reward systems where, for example, aggressive (possibly embarrassing) efforts by a "controller" can be rewarded beyond the reach of the offended "spenders." Neither side in Canada is able to overtly court public/media/interest group support for its position.[41] The "controllers" can control only so long as the balance of opinion in the Cabinet (greatly determined by the PM) favours "control" over more "spending." Third, the fairly high rate of mobility of middle to senior level officials within the federal public service means that individuals could find their roles reversed in the near future. Those who "take no prisoners" may find it hard to get along when they are placed in new roles.

In light of this analysis what should we expect when the Cabinet creates a new "administrative policy" which is said to be designed to increase efficiency (e.g., "regulate smarter" - see **Appendix 9**). First, the launching of the policy will be trumpeted far and wide as evidence that the Government is "on the side of the angels" (improved efficiency, effectiveness). It will be strongly implied that the new rules/procedures are part of an ongoing effort to "control the bureaucrats" who are said to be continually pressing to expand government. Second, we should expect the new administrative policy to be enforced only so long as the balance of power within the cabinet (greatly influenced by the PM) finds it beneficial to do so. We should expect the Cabinet to ignore or "get around" the policy when the short term balance of political advantage favours doing so. That does not mean, however, that the policy will be formally changed to acknowledge the exercise of this sort of discretion. Rather, the symbolic message of the words of the policy will be continued all the while it is routinely violated in practice. Thus the Cabinet will have the best of both worlds: the appearance of "good government" and the reality of "politics as usual" (perhaps characterized as "enlightened politics"). Third, we should not expect that any mechanism will be put in place to permit citizens to easily determine how well the policy worked (e.g., telling voters in an annual report for how many major new regulations a cost-benefit analysis was actually performed). Finally, we should not expect the Cabinet to put in place a process which would permit a careful evaluation of how well the policy worked in practice by a knowledgeable and independent body.[42]

5.4 The Limits of Internal Policy Analysis in a System of Cabinet Government

Most of the efforts to improve the regulatory process over the past two decades have amounted to requiring the application of more and better policy analysis within departments and by a central agency. The most obvious examples were (1) the RIAS requirement (including the economic analysis of proposed regulations), (2) the requirement that all new regulations be consistent with the *Guiding Principles of Federal*

---

41. Of course, "leaks" for strategic purposes do occur, but they are quite rare because officials risk severe sanctions if caught.

42. As discussed in Chapter 6, the Auditor General did a "special audit" of the regulatory review process established in 1986 and its impact on four regulatory programs in its 1989 *Report*. However, his work received very little media coverage and it is not clear that his criticisms resulted in any changes.

Regulatory Policy and the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* (see **Appendices 8** and **9**), and (3) the requirement that all regulatory programs be evaluated every seven years. All of these efforts are designed to improve the quality of proposed regulations or existing regulatory programs by means of more/better policy analysis conducted within the executive.

There are, however, a number of reasons why more/better policy analysis is likely to have a modest effect if its primary objective is to make regulations more efficient, i.e., either able to pass the $B \geq C$ test or, if not, to find the most cost-effective of the alternatives available to achieve the stated policy goals. First, ministers focus on "political efficiency"/efficacy while policy analysts focus on "economic efficiency" (see Hartle, 1990, p. 23A:17). More generally, political rationality is not the same as economic rationality in the sense of maximizing net economic welfare of society as a whole. Political rationality favours focusing a government's scarce resources on marginal voters/ridings at the expense of inframarginal ones. The all-consuming objective of Governments-of-the-day is to get re-elected, not to maximize aggregate economic welfare. Politics is dominated by battles over the distribution of income, power, prestige and various other rewards, not by competition to improve the efficiency of the government (see Stanbury, 1993, Ch. 4).

Second, decisions about public policy occur in an inherently adversarial process in which analytic work is just one of several kinds of "ammunition" used by the contending forces (Hartle, 1990, p. 23A:20). Departments use analysis to "shoot down" the proposals of other departments in the ceaseless battle over scarce resources.[43] Politicians see policy analysis as valuable when it assists them in providing the appearance of rationality for decisions taken on less publicly-defensible grounds. Often, however, analysts are the bearers of bad news and are treated as such.

Third, the gains in allocative efficiency which might be generated if the advice of policy analysts was adopted are widely diffused. Thus it is hard for politicians to show politically salient groups that they have conferred substantial benefits on them. Moreover, efficiency gains might be produced by removing government-created restraints which are used to redistribute income to a particular group or region. The losers cannot be expected to be grateful. In no case will improvements in efficiency result in substantial tangible rewards for the analyst. While "politically efficient" policies usually reduce allocative efficiency (the total size of the pie), these are hidden in the form of opportunity losses.

Fourth, in Canada, most policy analysis is done inside government and is not made public. Thus government restricts access to the types of information which citizens and other interested bodies would find most useful in evaluating programs and policies either *ex ante* or *ex post*. "In Canada, voters only see what the cabinet chooses to reveal concerning the reasons for policy choices" (Hartle, 1990, p. 23A:12).

---

43. This is a useful form of competition and a partial remedy for the lack of effective criticism of government proposals at the legislative stage.

Fifth, politics is a highly dynamic process fraught with uncertainty. The attention-span of politicians is short - they believe that they have to respond to the new events/initiatives flooding in on them almost daily. By contrast, the policy analyst does not personally have to cope with such uncertainty/dynamics (except possibly when budget cuts are announced). Theirs is a world that is much simpler and apparently more tractable - largely because so many variables are routinely "assumed away" in the analysis.

Sixth, a very great deal of regulation (and many regulations) are designed to redistribute income rather than remedy market failures and thereby improve allocative efficiency (see Stanbury and Lermer, 1983). The application of cost-benefit analysis to new regulations whose primary purpose is to redistribute income is problematic - unless the objective is to find the most efficient method of redistribution. But the most economically efficient method is almost certainly to use a targetted cash subsidy. That approach, however, violates the politicians' desire to "do good by stealth," i.e., they prefer to use regulation because it is harder for the public to determine who "wins" and who "loses" than if a cash transfer is made because the total amount must be disclosed in the annual expenditure budget.

Sixth, nobody - including policy analysts - likes having their performance evaluated. It creates stress and anxiety - in part because it is very hard (impossible) to convey to outsiders the richness/complexity of the problem of getting things done when objectives are often ill-defined, the real objectives are hidden and inconsistent with the "official" stated ones, and political reality makes it necessary to overrule "objective analysis." Cabinet members have long recognized that one of the best uses for their great power us to restrict their accountability to other actors in the political system. "More substantive accountability is a goal to which Governments must pay lip-service. They recognize all too well, however, that more *de facto* accountability would make governing more difficult on a day-to-day basis" (Hartle, 1990, p. 23A:33).

5.5 Administrative Initiatives as "Self-Regulation" by the Cabinet

Administrative initiatives like those designed to improve the federal regulation-making process and put in place in 1986 point up another of the most important characteristics of the Westminster model of government, namely that there are very few bodies within the executive (or the legislature) able to act independently of the Cabinet.[44] Thus there is no body able either to constrain the behaviour of the Cabinet, nor to provide information to the public about either the quality of Cabinet decision making or the performance of its policies.

In effect, with the 1986 reforms (items 4a to 3 and 4h to i in **Appendix 7**), the Cabinet was putting in place a policy designed to regulate itself. The moral hazard of such a form of "regulation" should be obvious. Such administrative policies have as much force as the Cabinet wishes to give them. If Cabinet wishes to ignore the rules it has made to govern the behaviour of ministers, the blunt fact is that there is no body able to call it to account in either the executive branch or in the legislative branch (the SJC has no real teeth). Further, the role

---

44. But see the access to information and privacy commissioners, Auditor General.

of the courts is limited to dealing with challenges to the constitutionality of legislation and subordinate legislation (there is no judicial review such as exists in the U.S.) The only "remedy" for bad decisionmaking by the cabinet can be effected by voters at the next general election.

What factors determine whether or not an administrative policy such as the RIAS (which was not put into legislative form) is carried out in practice as it was written on paper? The first is the evolving balance of power within the Cabinet. If the PM regularly backs the Minister responsible for Regulatory Affairs in his/her effort to put the regulatory reform policy into practice - including trying to stop new regulations which do not meet the criteria in the "Principles" or "Code" or RIAS, then the balance of power will shift to the "controllers" and away from the advocates of more regulation. Second, there is the "strength" of the Minister responsible for Regulatory Affairs and his/her allies (likely to be few) relative to those ministers wishing to use the regulatory instrument regardless of its adverse effects on allocative efficiency. In general, the relative "strength" of any minister depends upon their personality and style (e.g., aggressive versus passive), their ability to articulate the policies they are trying to advance, the perceived degree of support they have from the PM, the media and public opinion, the broader political context in which decisions are made, and the quality of the analytic work of public servants supporting the Minister's initiatives.

If a "controller" type Minister were to take their mandate very seriously (e.g., actively seeking to block all regulations which fail to pass the $B \geq C$ test), they would be bound to create conflicts with "spender-type" colleagues. If the controller were regularly overridden by colleagues, he/she must decide whether to resign on a point of principle, or to become more accommodating for Cabinet government is based on collective responsibility.

The inability of RAB and later RAD to "force" the Cabinet to abide by its own administrative policies is not unique.[45] Virtually any person/body to which the Cabinet might use to "regulate" its own processes and decisions are within the direct control of the Cabinet or can be strongly influenced by it. This would include an individual minister such as the Minister for Regulatory Affairs during the period February 1986 to February 1991. It would also include a cabinet committee (such as the Treasury Board), a standing committee of the House of Commons, and even a so-called "independent" agency (because the cabinet determines who heads it, what its powers are and its budget).

I move now to a more detailed assessment of the process reforms of the Mulroney Government. Chapter 6 focuses on the regulation-making process while Chapter 7 focuses on the review of regulations and the periodic evaluation of regulatory programs.

---

45. All the officials can do is attempt to follow the administrative policy and put the appropriate information before ministers. Ministers can ignore it frequently or rarely as they see fit. Moreover, no "outsider" will know the extent to which the policy was adhered to. Such a method of government implicitly encourages public servants to "go through the motions" but not to take any administrative policy too seriously. Thus form is more important than substance.

Figure 5-1

COMPARING THE CHARACTERISTICS OF REGULATIONS[1] AND EXPENDITURES AS POLICY INSTRUMENTS

Regulations	Expenditures
• There is an Annual Regulatory Plan giving an indication of departments and agencies intentions to propose new regulations, but many new regulations were not listed in the Plan.	• The annual *Estimates* indicate the government's planned expenditures.
• Since 1986 departments and agencies must consult with interested parties in the private sector before proposing new regulations.	• No such requirement. Obviously, officials and ministers may be lobbied to influence decisions about public expenditures.
• New regulations subject to the RIAS requirement (since 1986)	• No RIAS requirement, but about 5% of expenditures are carefully evaluated by the Treasury Board Secretariat
• New regulations reviewed for legal validity by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations which can put a negative resolution to the House to disallow a regulation.	• No comparable institution
• Regulatory Affairs Directorate in TBS has only 5 professionals to review over 800 regulations made each year by SCC.	• Treasury Board has a large professional staff in the program branch to review new/existing expenditure programs
• No annual review/approval	• Requires annual approval of estimated expenditure ("the Estimates")
• Most of the costs are hidden in costs/prices borne by private sector actors	• Financed by taxes or deficit; tax costs are overt and require initial Parliamentary approval and annual "approval" in the revenue budget
• New regulations may not be subject to the same degree of scrutiny at the policy level as are new expenditures[2]	• New expenditure programs must thread the gamut of cabinet committees where the policy/political issues are thrashed out
• Only rarely is the Cabinet aware of the social costs of new regulations - despite the RIAS requirement since September 1986.	• Every new expenditure program is costed out in terms of federal outlays. Politicians must consider the implicit costs of raising taxes, foregoing other expenditures or increasing the deficit.
• Regulations are largely made by the "Special Committee of Council," i.e., a committee of the Privy Council.	• The governing legislation for expenditures is enacted by Parliament in the form of "supply" bills. Annual expenditures are described in the annual *Estimates*.
• No systematic scrutiny by the Auditor General (but a few regulatory programs have been "audited" during the course of departmental audits)	• Subject to the systematic scrutiny of the Auditor General
• Periodic (about every seven years) evaluations of regulatory programs, but done by unit inside the department (weakened by OCG's August 1991 policy)	• Same

Figure 5-1 - end

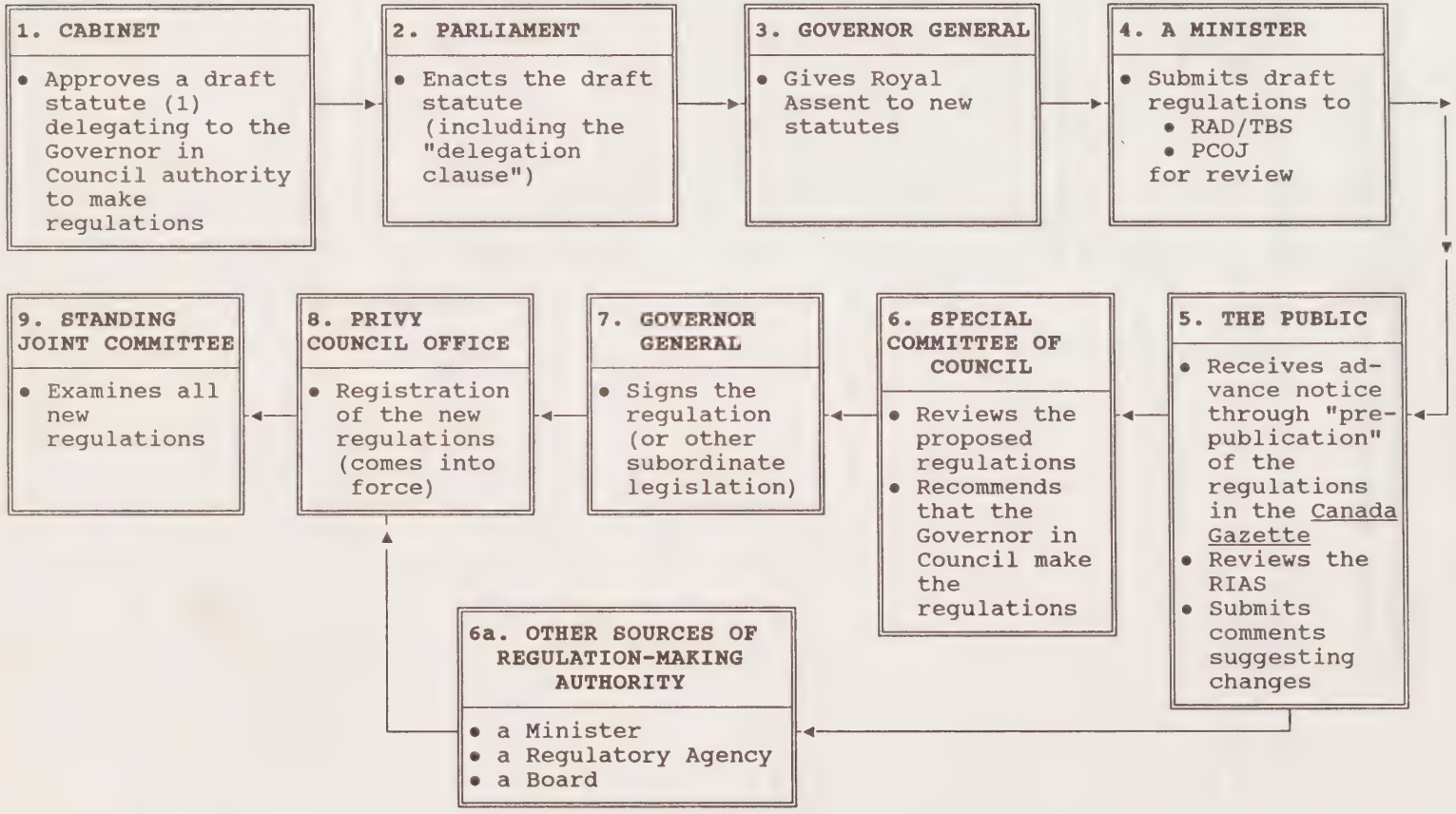
COMPARING THE CHARACTERISTICS OF REGULATIONS[1] AND EXPENDITURES AS POLICY INSTRUMENTS

Regulations	Expenditures
• Once a regulation is in place, there is no annual estimate of its cost to society (although the administrative costs are not included in the *Estimates*).	• The cash costs of expenditure programs are published annually in the *Estimates* and later in the *Public Accounts*
• There is no "regulatory budget"	• There is each year a Revenue budget and an Expenditure budget. (However, the cost of "tax expenditures" is not computed annually.)
• The social costs of regulation are largely hidden (but the government's costs of administering the program are in the *Public Accounts*).	• The cash costs of expenditure programs are highly visible (to those willing to consult the *Estimates* and/or *Public Accounts*).
• Nothing comparable.	• Expenditures are reviewed *ex post* by the House of Commons Public Accounts Committee which is chaired by an opposition MP.
• RAD/TBS has grossly insufficient resources to perform the "controller" role vis-a-vis the "regulatory spenders." Moreover, it is not clear that the President of the TB expects RAD to play this role.	• There is an institutionalized "budget game" in which spending departments are held in check - to some degree - by "controller" units such as the Department of Finance, Treasury Board and even other departments whose spending plans are interdependent with the department in question.
• There are no "regulatory envelopes."	• The budgetary envelope system tries to force interdependency among groups of departments so as to control expenditures and make them more effective/efficient.
• Making new regulations is a continuous process. The SCC meets every two weeks or so.	• New expenditure programs is an episodic process, largely tied to annual budget ("Estimates"), but during the year there are "Supplementary Estimates."

1. Regulations and other forms of subordinate legislation.
2. While scores of new regulations are routinely approved by the SCC, the major/significant ones cn be the subject of extensive discussion at the policy level by ministers, e.g., the pulp and paper effluent regulations in 1991.

Figure 5-2

STEPS IN THE MAKING OF REGULATIONS AND OTHER TYPES OF SUBORDINATE LEGISLATION



(1) Submitted to the Cabinet by a Minister.

Figure 5-3

COMPARISON OF THE FEDERAL REGULATION-MAKING PROCESS IN THE EARLY 1980s TO THE PROCESS AFTER 1986

Process After 1986	Process in Early 1980s
• Annual Regulatory Plan	• Twice-yearly Regulatory Agenda began in May 1983 as two year experiment covering 15 departments and agencies
• Consultation required with private sector in development of new regulations	• Not required, but done by some departments/agencies (notably Transport, DNHW).
• Regulatory Impact Analysis Statement - required for all new regulations, but more detailed analysis for "major" regulations	• Socio-Economic Impact Analysis required since August 1978 for "major" health, safety and fairness regulations - but very few done relative to number of new substantial regulations
• Pre-publication in *Canada Gazette* Part I of • proposed regulations, and • RIAS	• No comparable requirement, but some departments circulated drafts of proposed rgeulations to some people in the private sector
• Comment period (typically 60 days)	• Nothing comparable (but departments which circulated draft of proposed regulations allowed some time for comments)
• Policy scrutiny - major new regulations are reviewed by relevant Cabinet committee	• Policy scrutiny varied enormously, but in most cases regulations were regarded as "technical" matters to be treated in a mechanical fashion.
• Analytic support - RAB then RAD provides Minister responsible with briefings/advice on policy significance and likely consequences	• SCC had almost no policy/economic analysis support prior to 1983 when OCRR was created.
• PCOJ - legal review (more systematic and faster processing). Several innovations in management of the review process.	• PCOJ - legal review typically took 9 months.
• Publication in *Canada Gazette* Part II of the • final version of the regulations • RIAS	• Publication in the *Canada Gazette* Part II of the final version of the regulations (no RIAS).

Chapter 6

A MORE DETAILED ASSESSMENT OF THE CHANGES IN THE FEDERAL REGULATION-MAKING PROCESS

- "A man may be very sincere in good principles, without having good practice"
  - Samuel Johnson, October 25, 1773.

- **Q:** How can one make an informed decision without all the facts?
  A: They [Canadians] have a tradition of doing that.
  - Exchange on the "Royal Canadian Air Farce," CBC Radio, October 25, 1992.

1.0 INTRODUCTION

The purpose of this chapter is to provide a more detailed assessment of the changes made by the Mulroney Government to the federal regulation-making process beginning in 1986. (**Figure 6-1** classifies the various reforms into two broad categories: *ex ante* and *ex post*.) The virtues of the concepts embodied in the changes in administrative policies have been discussed in the previous chapter. In this chapter the focus is on how well or badly these changes were implemented. There is, as Robert Burns reminds us, "many a slip between cup and lip."

The chapter begins with the Auditor General's assessment of the 1986 reforms in section 2. The Auditor General found much to praise in terms of the objectives of the changes initiated in 1986, but found serious problems with the implementation of the changes within two years of their launch. Section 3 evaluates the requirements for advance notice, consultation and comment period. The central policy statements concerning the regulatory process are evaluated in section 4 including the question whether proposed regulations must pass the test that total benefits exceed total costs. Section 5 examines the consequences of the federal government's failure to count the aggregate costs of new regulations and to allocate society's scarce resources across new regulations in an efficient fashion. Section 6 offers an assessment of the Regulatory Impact Analysis Statement requirement which is at the core of the reforms to the regulation-making process in 1986. Section 7 analyzes the management of the regulation-making process by the Regulatory Affairs Directorate, including the weaknesses of RAD as a "controller" agency.

2.0 AUDITOR GENERAL'S REVIEW OF THE FEDERAL REGULATORY PROCESS

2.1 Origins and Approach

The Auditor General launched his review of the 1986 reforms less than two years after they were put in place for two main reasons. First, he wanted to find out as early as feasible what might be going wrong and then get the reforms back on course. Second, according to a senior official, the Auditor General would like the government to do something like the RIAS (along with disclosure) for expenditures.[1] The focus of the Auditor General's special audit of the federal regulatory process in his 1989 *Annual Report* was on the changes introduced in 1986 and the extent to which branches of four departments[2] had complied with the new requirements. (This was not the first audit relating to regulatory programs by the Auditor General - see **Table 7-1** in Chapter 7.)

The audit of the regulation-making process reported by the Auditor in his 1989 *Annual Report*, began, as all of them do, with the development of audit criteria. These are derived from policy statements which in effect offer "promises of performance." The Auditor General (1989, p. 344) stated that the major elements of the new administrative procedures in the federal regulatory policy established in 1986 were the following:

- clear accountability of ministers and officials for regulatory actions;
- full opportunity for public consultation and participation in the regulatory process;
- an assessment of proposed regulations to ensure that benefits clearly exceed costs;
- clear and reliable public information on regulatory requirements and why they have been adopted;
- evaluation of the effectiveness of regulatory programs; and
- a secure foundation in law for actions of regulatory authorities.

The Auditor General described the role of the Regulatory Affairs Branch[3] (in the Office of Privatization and Regulatory Affairs) as follows:

> RAB is responsible for developing policies and procedures for the federal regulatory process... Its role is to co-ordinate regulatory action, exercise a service and challenge function, review departmental regulatory proposals to ensure that they meet the government's regulatory policies and advise its Minister on the proposals. The Minister is a member of the special cabinet committee that approves the proposals (Auditor General, 1989, pp. 344-345).

The report stated that the crucial function of the RIAS is to provide "Ministers with the information they require to make sound regulatory decisions; and the public with detailed information on federal regulatory proposals" (p. 345).

---

1. See the Auditor General's *1988 Report*, Ch. 5 re "Information for Parliament."

2. Environmental Protection Directorate of Environment Canada; Canadian Coast Guard, Department of Transport; Occupational Health and Safety Branch, Department of Labour; and Bureau of Radiation and Medical Devices, Department of National Health and Welfare.

3. Most of these functions have been performed by the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat since February 1991. Recall Chapter 4.

The Auditor General (1989, p. 348) said that the 1986 reforms had improved accountability: "In adopting this administrative policy for proposed regulations, the government has not only set out principles of accountability but also the criteria against which the performance of departments can be assessed. In this regard the approach is a model framework for public sector accountability." Note that this statement deals with the principles/objectives of the 1986 reforms which the Auditor General took as his audit criteria.

2.2 Assessment by the Auditor General

The Auditor General (1989, Ch. 17) reached the following conclusions in his special audit of the federal regulation-making process:

> **Accountability for processing regulations is, for the most part, clear.** Improvements are, however, needed in some of the departments in documenting roles and responsibilities of officials, specifying clear development milestones and tracking the status of regulations against the milestones (Auditor General, 1989, p. 348).
>
> **Consultation policies are generally satisfactory, but the actual process of consultation is not always adequate**. We found instances where interested parties were given ample opportunity to comment on proposed regulations. However, we also found situations where opportunities for consultation were unequal and inconsistent prior to publication of the proposed regulation in Part I of the Canada Gazette. In such cases, the views of commercial interests tended to be solicited earlier and more actively than those of "public interest" groups (p. 348).
>
> **Impact assessments of proposed regulations need to be strengthened....** We found that assessments of alternatives to regulation were not always conducted and that assessments of proposed regulations sometimes did not include comparisons to other regulatory options (p. 348).

The Auditor General emphasized that the audit was based on only four departments and the central agencies involved in the regulation-making process. However, the Auditor General did criticize RAB for a number of major new regulations for which the economic assessment was incomplete, where only some costs were estimated, and where the economic value of benefits was not estimated.

The Auditor General (1989, p. 348) continues:

> Comparability of impact assessments between departments is made difficult by the inclusion of different benefits and costs in departmental studies. One department included monetary estimates of the value of lives saved by regulations while others chose not to use such an estimate. Another department did not include estimates of commercial benefits to private sector firms or costs to the government where they were material.
>
> These problems resulted partly from inadequate technical guidance from OPRA in the initial stages of implementation of the policy. In March 1989, OPRA issued a draft **Guide to Regulatory Impact Analysis**, which, in our opinion, represents state-of-the-art benefit and cost assessment.[4] If this guide is followed by departments, a major improvement in the quality of analysis of proposed regulations can be expected (p. 348).

---

4. The Auditor General is apparently referring to Stanbury and Vertinsky (1989).

> **Major improvements are needed in reporting information to the public on the impacts of regulations.** We found that the departments we examined did not always report the required key information on proposed regulations in the RIAS. Unreported information has included important changes in regulations, significant commercial benefits to private sector firms, costs to the government and legislative authority issues (p. 349).
>
> **Reporting of information on the use of alternatives to regulation is not required in the RIAS and in the annual Regulatory Plan....** Interested parties may therefore be unaware of departmental action intended to achieve the same objectives as regulation (p. 349).... We found that some of the departments did not provide all the information required in the Plan, for example, the names of specific regulations to be revised, and basic information on anticipated impacts (p. 349).... we noted that the information in the Plan does not allow interested parties to track the development of proposed regulations (p. 349).

The Auditor General's assessment of other changes in the federal regulatory process (e.g., the periodic evaluation of regulatory programs and changes with respect to the SJC) are discussed in Chapter 7.

2.3 Recommendations of the Auditor General

The Auditor General made the following recommendations:

- Departments should comply fully with OPRA's procedures for developing regulations. In particular, complete information on the impacts of regulations and any material rule changes should be reported.

- OPRA's procedures should be extended to require departments to report the use and expected impacts of alternatives to regulation.

- The annual Federal Regulatory Plan should contain information allowing interested parties to track the status of proposed regulations from year to year. [This was done for the first time in the *1992 Regulatory Plan* - see **Table 6-1**.]

- OPRA should strengthen its challenge and review procedures by selectively conducting in-depth reviews of information [that] departments are required to provide in the RIAS and in the annual Regulatory Plan, to ensure that it is complete, reliable and comparable in the assessment of benefits and costs.

- Departments should improve identification of the range of likely regulatory options for which they may need statutory authority so that legislation can be revised to remove constraints to desirable regulatory actions.

The recommendation concerning the Standing Joint Committee and the periodic evaluation of regulatory programs is set out in Chapter 7.

2.4 Interpreting the Auditor General's Assessment

A senior official in the office of the Auditor General associated with the assessment of the regulation-making process states that the 1989 report praised the changes in administrative policy in respect to the regulation-making process, but was quite critical of the way the policies were implemented. The test on matters of implementation, he said, was whether or not someone else sitting in the same spot would have done a better job on average.

The performance of RAB (now RAD) must be judged in light of a number of factors which no doubt influenced its performance. First, it was a new agency, created in September 1986 so its performance was being evaluated after only 18 to 24 months of operation. Second, RAB was modestly funded and had about 10 professionals on its staff. Third, RAB was headed by a junior minister (although the individuals were relatively energetic and committed to the new policies and procedures). Fourth, RAB's officials had to cajole and persuade much more powerful departments to change the ways in which they had produced new regulations - in particular to engage in consultation and to meet the demanding requirements of the RIAS. This had to be done at a time of cutbacks in money and person years. It was an exercise in suasion, but RAB did not have a statutory mandate to back up its entreaties. The new, almost revolutionary, policy was embodied in administrative directives. Fifth, RAB had to contend with the normal dynamics of bureaucracy which tends to operate on the principle of minimizing the trouble and inconvenience of its dominant members. The set of changes in the policy concerning the making of new regulations was obviously non-incremental. It required specialized and very scarce resources and involved a serious case of "culture clash." Those most immediately responsible for doing the consultation and preparing the RIAS had a "world view" distinctly different from the policy analysts and economists who helped to devise the new policies and to implement them through RAB.

2.5 OPRA's Response

The overall thrust of the 1989 audit - which was generally regarded as quite critical in tone - was that the federal government had developed an excellent framework for making decisions about new regulations, but it had implemented it rather poorly. In short, the policy in practice did not live up to the commitments the government had made in its public statements in 1986.

In general, departments faced with a critical report from the Auditor General have three options. First, they can try to "fight it out" with the Auditor General - disputing his audit criteria, facts and conclusions. Second, they can state that most of the criticisms were well founded, but the problems have (largely) been corrected. Third, the DM cay say that the report is positive and helpful, i.e., substantially reverse the conclusions!

In her letter responding to the Auditor General's "special audit," Janet Smith, the deputy minister for RAB/OPRA said that "it is perhaps not surprising that there have been some shortcomings and individual lapses during the early start-up phase of the program." While this statement was made on July 26, 1989, almost three years after the 1986 policies were put in place, the policies to which it refers had only been in place for 23 months when the audit began according to a senior official in the office of the Auditor General.

Dr. Smith claimed in that letter that the 1986 process reform initiated by the Mulroney Government was "an innovative and ground-breaking initiative for which there were no precedents anywhere in the world." This is true only for governments based on the Westminster model. It is highly questionable in light of the efforts

of several presidents of the U.S. in the 1970s and early 1980s. For example, President Reagan's Executive Order 12291 in 1981 required that an Economic Impact Analysis be prepared for all major new regulations. This requirement preceded Ottawa's RIAS policy which was instituted in September 1986. More generally, see **Appendix 22**.

3.0 ADVANCE NOTICE, CONSULTATION, AND THE COMMENT PERIOD

3.1 Advance Notice

The 1986 reforms to the federal regulation-making process included notable provisions with respect to advance notice, consultation and a comment period. While the twice-yearly Regulatory Agenda was first issued in May 1983, the Tories modified this technique and created an annual *Federal Regulatory Plan*. The first one was issued in late 1986 for calendar 1987. The Plan has a notable weakness. Failure to give advance notice of a proposed regulation - even if it is not required by an emergency/unforseeable situation - is no bar against it submission to the Special Committee of Cabinet. Indeed, it is estimated that only about 40% of regulations made in 1991 had been listed in a previous *Regulatory Plan*. Officials indicate that only a small fraction of those not in the *Plan* involve emergency situations. Some of those not in the *Plan*, they point out, are of little economic significance. In the U.S., failure to list a proposed regulation (rule) in a Regulatory Agenda and then in the annual Regulatory Plan would almost certainly result in its rejection by the Office of Management and Budget which reviews proposed regulations pursuant to Executive Order 12291 of 1981 (see **Appendix 22**).

3.2 Consultation and the Comment Period

Under the Regulatory Process Action Plan of September 1, 1986 all federal departments and agencies are required to adhere to a consultation process which includes advance notice, pre-publication of proposed regulations with a comment period for feedback, and consultation with private sector actors likely to be affected by a proposed regulation. While a few departments and agencies already made a practice of consulting on their major regulatory initiatives, most did not. It is fair to say that more/better consultation generally has been one of the most important themes stressed by the Mulroney Government since it came to office in 1984.

There seems to be little doubt that the requirement has substantially increased the quantity and quality of consultation on proposed regulations. While this adds to the time and cost of creating new regulations, most program branch officials are convinced that they are able to "regulate smarter" as a result of consultation. However, some officials in regulatory departments indicate that some guidance from Treasury Board Secretariat would be useful to ensure that the type of consultation processes and their scale/scope meets the expectations

of the Government.[5] Moreover, a policy which delineated a number of suitable approaches designed to match particular situations where consultation is called for could be useful in helping to shape realistic expectations among private sector actors about what constitutes a reasonable method of consultation in relation to proposed regulations. Under the present approach some departments have been creative and also learned about what seems to work well. Other departments could benefit from their experience.

Another problem regarding the consultation requirement has been identified. In the RIAS, departments and agencies are required to provide a summary of the interdepartmental, intergovernmental and private sector consultation that has taken place. In some cases, the information reported in the RIAS is rather cryptic thus it may be difficult for ministers to know which groups and individuals have been consulted. The January 1986 version of "The Federal Regulatory Process: A Guide for Departments and Agencies" issued by OPRA specified that "where appropriate the names of the organizations which have been consulted should be provided with an indication of the degree of their support for, or opposition to, the proposal. Where consultation has been extensive, the names can be listed on a separate sheet and attached to the RIAS" (p. 40).

Perhaps because these proved to be insufficiently detailed instructions, a more didactic approach was adopted in the 1992 *RIAS Writers Guide* (Consulting & Audit Canada, 1992b). It specifies that the consultation section of the RIAS should state concisely who was consulted, what consultation mechanisms were used, what were the results of the consultation and how was the regulation changed as a result of the consultation, and "If, after consultation, there is still a group opposed to the legislation, the reason for opposition should be noted, as well as the identity of the group. If it is highly sensitive, this can be addressed in a Supplementary Notes to Ministers"[6] (p. 40). The *Guide* (p. 40) states that before the RIAS is published in *Canada Gazette, Part II*, the consultation section should be revised to reflect any changes that were made as a result of the comments.

Another problem arises when the RIAS states or gives the impression that virtually all important interests have been consulted and that they are all "on side" with respect to the proposed regulation. In some cases, important interests were not consulted and in others the existence of strong dissenting views was "glossed over." This is not to say that the department should have changed the proposed regulation to reflect the dissenting view. As the 1992 *RIAS Writer's Guide* makes clear, it should disclose to ministers (and the public) the fact that a strong dissent was registered by a particular group.

---

5. Departments find it difficult to determine what is an adequate (appropriate? desirable?) level of consultation in respect to new regulations. There is some confusion relating to what the present Government means by the term "partnership," notably in the PS2000 material - see Government of Canada (1990).

6. The *Guide* (p. 40) states that the Supplementary Note to the RIAS "is used to inform ministers of matters not found in the RIAS, which may be proprietary or sensitive."

The 1986 policy directives provided several new tools to create better regulations: advance notice, early consultation, more rigorous analysis and, very importantly, disclosure of a good deal of the analytical work upon which the proposed regulation was based. Not everything was to be disclosed, however. Officials from RAB (now RAD) briefed the minister responsible and supplied information and analysis to the members of SCC.[7] Further, the more significant regulations (at least in political terms)[8] were reviewed in a policy committee cabinet. Obviously, the politics of new regulations could not be disclosed, and in some cases at least, the decision was driven by political imperatives not the data in the RIAS.

4.0 ASSESSMENT OF FEDERAL REGULATORY POLICY

4.1 The 1986 Policy Statements

In February and March 1986 the Mulroney Government issued two brief statements which can be said to embody much of its policy toward regulation and the regulation-making process. They are the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* (**Appendix 8**) and the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* (**Appendix 9**). The department proposing a new regulation is required in the RIAS to provide "an assessment of the regulation in the context of the Regulatory Policy and the Citizen's Code of Regulatory Fairness. A simple statement that the policy is consistent is in itself not adequate unless substantiated in the text" (OPRA, 1988a, p. 38).

These statements are admirable in several ways. First, they are brief (covering only two pages) and to the point. Second, they endorse/advocate objectives and actions that are highly commendable. For example, item #1 in the *Citizen's Code* asserts that Canadians are entitled to government regulation "characterized by minimum interference with individual freedom...." At the same time, the government will "take measures to ensure greater efficiency... in regulatory decision making." Further, sanctions and enforcement powers will be proportionate and appropriate to the seriousness of the violation. Also, regulatory requirements are to be spelled out in clear language; there will be adequate early notice of new initiatives and a full opportunity for consultation; the government will enhance predictability in the exercise of discretionary powers. And on it goes. Who can disagree with any of these normative propositions? They amount to mom, apple pie, sunny skies, and all manner of civic virtue.

---

7. Since February 1991, officials in the PCO brief the SCC while RAD is responsible for the administration of the regulation-making process ouside of the legal review conducted by PCOJ.

8. These included the three sets of pulp and paper industry effluent regulations (*Canada Gazette*, Part II, May 7, 1992, pp. 1940-2006); the Montreal Accord re protection of the ozone layer (re CFCs); the elimination of leaded gasoline; regulation to require warning labels on cigarette packages; regulation of smoking on airlines, notably international flights.

But that is the fundamental weakness of the two policy statements. By endorsing (in the most general terms) so many desirable goals, the Mulroney Government has ignored the central characteristic of government: "to govern is to choose." What the two statements embody is the routine pathology of government policy statements, namely the specification of multiple, ill-defined goals some of which (necessarily) conflict with each other. Thus there is no recognition of the need to establish priorities (or "priorize" as they say in Ottawa) and to indicate that trade-offs must be made and how (at least roughly) they will be made. For example, greater efficiency in regulatory decision making is very likely to conflict with such other objectives as early and full consultation (with both the private sector and the provinces), greater predictability in decision making, and not burdening small business disproportionately with the costs of regulation. Referring to the *Guiding Principles...*, the idea that new regulations must pass the $B \geq C$ test could easily come into conflict with the idea that regulation will continue to be a necessary and important instrument for achieving the government's social and economic objectives. Those objectives might well include new regulations to create a pay equity regime which will reduce GNP ($C \geq B$) while redistributing income to women in certain jobs. (Ironically, this particular initiative might fall under item #12 in the *Citizen's Code*: "the government will avoid introducing regulations that control supply, price, entry and exit in competitive markets except where overriding national interests are at stake.")

The central problem is this: when a policy contains a large number of ill-defined objectives, some of which conflict, and where some of the objectives are themselves qualified (e.g., #12 above), it is not possible to objectively measure the performance of those persons/entities carrying out the policy. Why? Because to take the case of the (hypothetical) pay equity regulation referred to above, if a critic were to point out that the regulation clearly does not pass the $B \geq C$ test, that it is inconsistent with making government regulation more efficient and adds to the growth in government regulation, the minister responsible can simply say that

- the regulation is necessary to achieve an important social and economic objective (increasing the income of women in certain jobs),
- the regulation was strongly supported by women's groups that were consulted,
- overriding national interests are at stake, and
- that government intervention is justified.

To summarize, no action the Cabinet might take could be held to be inconsistent with all of the objectives of the government's two policy statements concerning regulation (**Appendices 8** and **9**). They contain something for everyone. Any inconsistency with one or two elements can be explained away by pointing to other objectives. Since no weights are given for the many objectives, each minister is free to apply his/her own and easily arrive at the conclusion that, on balance, the proposed regulation is consistent with the policy statements.

4.2 Must Proposed Regulations Pass the $B \geq C$ Test?

One of the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* states that the Government will evaluate the costs and benefits of regulation "to ensure that benefits clearly exceed costs before proceeding with new regulatory proposals" (**Appendix 8**, Principle #5). Further, item #11 in the *Citizen's Code of Regulatory Fairness*

(**Appendix 9**) states that "the government will ensure that the benefits of regulation exceed the costs..." Also the *RIAS Writers' Guide* (Consulting & Audit Canada, 1992b, p. 25) notes that "The Government's *Regulatory Policy* states that the benefit of regulation must exceed the cost (from the point of Canadian society as a whole). In addition,... the benefit of the regulatory action chosen must be greater than the benefit of any other type of regulatory or non-regulatory action." The present RAD policy manual (October 1992) states that federal policy requires that "the benefits of the regulatory activity outweigh the costs, and regulatory programs [must be] structured to maximize the gains to beneficiaries in relation to the cost to Canadian governments, businesses, and individuals" (Treasury Board of Canada Secretariat, 1992, p. 3 of the commentary).

In theory, these statements provides a strong criterion, namely that the total costs to society are less than the total benefits to society ($B \geq C$) against which to assess the Government's performance with respect to new regulations. However, in practice, it has amounted to empty rhetoric for several reasons. First, only for "major" new regulations is it necessary for departments to prepare a cost-benefit analysis (although the definition of the crucial word "major" is imprecise - see section 6.4 below). Second, although required in the RIAS, it is common for new regulations to be enacted without any estimate of the economic benefits or even any measure of the physical benefits, e.g., the number of premature deaths averted. Further, with the exception of the Department of Transport, no federal department or agency uses an economic value for human lives "saved" (premature deaths avoided) as a result of new health or safety regulations (see section 4.3 below). Thus the best they can do in completing the RIAS is to prepare a cost-effectiveness analysis. Third, neither RAB (in OPRA) nor its successor RAD (in TBS) attempt to keep track of (a) the number of new regulations created annually, (b) whether they are "major" or minor, (c) the number of major regulations for which a proper CBA is done (see section 7.1 below). Therefore, ministers have <u>absolutely no idea</u> of the extent to which the $B \geq C$ requirement is met - even for major new regulations.

From the policy statements and related documents it is <u>not</u> clear whether the *Guiding Principles...* and *Citizen's Code...*, when referring to the benefits and costs of regulation(s), are using these terms in the same way as an economist would in the context of a cost-benefit analysis (CBA). It is frequently the case that non-economists use the term "benefits" (costs) to refer to <u>any</u> advantage (disadvantage) associated with a policy action where the advantage (disadvantage) is entirely <u>subjectively</u> determined. Thus it would be easy for a politician to count as a benefit of a supply management scheme the increase in income received by the farmers whose output is subject to the scheme. (Thus the loss inflicted on consumers in the form of higher prices is not counted as a cost since the central purpose of the scheme - even if not stated publicly - is to <u>transfer</u> income to farmers from consumers.) Farmers, in this case (as in almost every case) are deemed to be more <u>deserving</u> than are the consumers of the products they produce. It must be emphasized that if the $B \geq C$ "test" is taken to mean that the subjective advantages must exceed the similarly subjective disadvantages of the proposed action, the test is utterly vacuous. It is merely symbolic rhetoric.

Surely the B ≥ C test cannot mean that the benefits and costs are to be computed in terms of the balance of political advantage to the Government of the day. Why? Because public servants are required in the RIAS to undertake a cost-benefit analysis for proposed regulations expected to have a "major" impact. Toward this end, RAB (OPRA) commissioned a *Guide to Regulatory Impact Analysis* (see Stanbury and Vertinsky, 1989), whose focus is on CBA. Moreover, those who prepare RIASs are requested to describe the distributional effects of the proposed regulation on industry, government, labour, consumers and the public at large separately from the costs and benefits.

By "creative ambiguity" in the language, it may be impossible for potential critics to identify situations where the Cabinet's actions are inconsistent with its policy statements. In practical terms, politicians - ever anxious to retain or expand the exercise of discretion - will never want to disclose the real bases of their decisions. They find that they must "do good by stealth," to use Professor Bruce Doern's phrase. Besides, if economists are to be believed, CBA is just one of many analytical techniques designed to help politicians make decisions. It is not to be used to actually make decisions (see Stanbury and Vertinsky, 1989, p. 1-4).

4.3 Economic Value of Premature Deaths Averted[9]

The objective of many regulations is to prevent the premature death of the nation's citizens. Without an "economic value of life" (more precisely the economic value of premature deaths averted), it is not possible to conduct a cost-benefit analysis of a proposed regulation whose primary object is to prevent premature death.

With very few exceptions,[10] the federal government has sought to avoid the political problems associated with placing an economic value on human life in the context of cost-benefit analysis. More precisely, it has sought to avoid putting an economic value on reductions in the risks of certain hazards from which one can infer that lives will be saved in a statistical sense. Hartle (1979) argues that one of the three basic political axioms in making public policy is "The Sacred Nature of Human Life Axiom" which holds that voters are reluctant to accept any explicit acknowledgement of a finite value of human life. It is reinforced by the two other axioms. "The Villains and Heroes Axiom" holds that "voters will not readily accept the decision to allocate what they perceive to be rewards to those whom they perceive to be 'the bad guys'." In this context it means that society should be prepared to use large amounts of resources to protect innocent victims from hazards perpetrated by profit maximizing businesses (the "bad guys"). Moreover, it is believed that the cost of complying with health

---

9. Part of the material in this section is adapted from Stanbury and Vertinsky (1988, Ch. 11).

10. Abt Associates (1986) in a CBA for the federal government stated that the value of a life saved lies in the range of $1 million to $10 million. In Abt Associates (1988) a value of $5 million was used. Transport Canada (1985) (1986a) (1986b) used a value of $325,000 (in 1985 dollars) based on a method of valuation which it indicates greatly understates the proper measure.

and safety regulations is borne by the firms creating the hazards. "The Advantages of Stealth Axiom," encourages the use of regulation which hides the cost of any subsidy, or obscures the determination of who bears the costs and who receives the benefits.

Two different approaches have been adopted in Canada to deal with the economic value of life problem.[11] The most common one, that recommended by the Treasury Board (1979), is to employ cost-effectiveness when the primary benefit of a regulatory initiative is a reduction in the risk of death, injury or illness. The second approach, usually employed by Transport Canada, is to value statistical lives saved in terms of, for example, "the minimum cost of a road accident" resulting in a fatality. In 1985 dollars this was put at $325,000 (Transport Canada, 1986b, p. 39). By focusing on the outlays associated with a fatal accident, the analyst (Lawson, 1980) avoids the problems of putting a value on the psychological loss to family, friends and the deceased person's loss of future enjoyment of life, the reduced anxiety associated with the reduced risk, or the maximum amount the individuals at risk would be willing to pay to avoid death over a certain period.

The need to set a maximum on the economic value of life in economic evaluations of new regulations is illustrated by some recent data for the U.S. In the *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1991 - March 31, 1992* (OMB, 1991, p. 12) estimates of the cost to society per premature death averted ranged from $100,000 to $5.7 million million [yes that's right] for new regulations enacted between 1967 and 1991. The distribution of the cost was as follows:

- under $1 million 17
- $1.0 to 5.0 million 10
- $5.1 to 50.1 million 12
- $50.1 to 1.0 billion 9
- over $1.0 billion 5

Recently, the *Economic Report of the President* (February 1992, p. 190) included a graph illustrating the cost per premature death averted by federal health and safety regulations. Between 1967 and 1987 in about half the new regulations, the cost per death averted was $1 million or less, and in no case was the cost over $100 million per death averted. However, between 1987 and 1991, for very few new regulations was the cost of per death averted under $1 million. Most new regulations fell into the range of $5 million to $100 million. However, for seven new regulations, the cost was over $100 million while for four regulations the cost per death averted exceeded $10,000 million. Yes, that's $10,000,000,000 per premature death averted!

---

11. U.S. Government agencies vary in their approach to valuing human life, e.g., the U.S. Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration rejects all explicit monetizations of the value of life while the Federal Aviation Administration routinely builds estimates of the value of lives saved into its regulatory proposals (Gillette & Hopkins, 1988, p. i).

The problem is not new, nor confined to the U.S. Kasperson and Kasperson (1983, p. 147) refer to estimates of the costs of saving a life from 26 policies in the U.S., U.K. and Canada. The amounts ranged from $30,000 for mobile cardiac emergency units or screening for cervical cancer to $530,000 for kidney dialysis to $2.5 million for vinyl chloride regulations to $50 million for pharmaceutical safety to $1 billion for the 1980 automobile CO standard in the U.S.

This type of summary information is very important for at least two reasons. First, it indicates that government is prepared to impose large costs on society to avoid premature deaths and that its willingness to do so has greatly increased over the past five years or so. Second, when new health and safety regulations routinely impose costs of $100 million or more per premature death averted ordinary citizens should begin to question the judgment of their public officials. While no one can authoritatively specify the economic value of human life, it is clear that more premature deaths could be averted for the same total cost to society if the Cabinet forswears new regulations which have a huge cost per death averted while adopting other regulations which are far more cost-effective (lower cost per death averted).

While placing an economic value on human life - even for nameless "statistical lives" - is a job not even an economist could love, it has a value to society. It is a game worth the candle - even though the number that is used is necessarily somewhat arbitrary. This approach, however, is not the path of least resistance or controversy for government.

> The natural path for careless management, the path of least resistance, is to spend large amounts of public money and to force private firms and consumers to spend substantial amounts to avoid dramatic, highly publicized deaths such as those occurring in airline crashes and those resulting from the consumption of contaminated canned foods. Those causes of death that excite less attention, such as needless traffic deaths resulting from poorly designed highways and the like, are comparatively overlooked (Bailey, 1980, p. 9).

The principal benefit of using consistent quantitative measures for the economic value of premature death averted by regulatory initiatives that reduce risks is to achieve efficiencies in the total portfolio of regulatory and other programs whose objective is to prevent such deaths. Consistent application of quantitative measures for the value of lives saved does not mean the use of a single number in all calculations. Clearly, there are many factors that must be considered and incorporated into the numbers used. For example, one must consider voluntary versus involuntary risks, the problem of moral hazard, the quality of life enjoyed by those whose life has been prolonged (see Stanbury and Vertinsky, 1988, Ch. 10). I propose that the federal government use some consistent "anchors" for the economic value of lives saved in cost-benefit analyses so as to make the adjustment process explicit and thus avoid the legitimate criticism that decision makers are manipulating the outcome. I agree with Martin Bailey (1980, p. 7), who has made a considerable effort to estimate the economic value of life for the purposes of risk regulation, when he says that "such programs should be purposeful, mutually consistent, and effective and that they should strike a well-considered balance with other citizen concerns, such as material well-being."

If one department is able to persuade the Cabinet to adopt a regulatory initiative using cost effectiveness where the social cost per life saved (death avoided) is $20 million[12] or $100 million while another department uses a value of $325,000 for each life saved in a CBA and has an initiative rejected because its costs exceed its benefits, resources will not be allocated efficiently (i.e., fewer lives will be saved!). Thus I would suggest that it is only natural to try to prevent or have modified proposed regulations where the imputed cost per life saved is very high - say over $4 million.[13] Why? Because any "budget" (total amount of social costs) the federal government wishes to devote to saving lives, more lives can be saved on focusing on initiatives for which the cost per life saved is lower - say under $4 million.

Another approach which uses cost-effectiveness and takes into account the variation in the number of years by which various regulations prevent premature deaths is to establish a cut-off in terms of cost per quality adjusted life year (QALY).

> Cost-effectiveness data from the British National Health Service, illustrates an approach to this problem that may be even more politically palatable and is also more sophisticated. [Maynard, 1991] ranks competing therapies for saving lives by cost per quality adjusted life year (QALY). [Among the 21 therapies the cost per QALY ranged from £220 to £128,290. Hip replacements, for example, cost £1180 per QALY while hospital hemodialysis cost £21,970 per QALY.] Using QALY's rather than lives saved is technically superior since it takes into account the amount of time and the quality of that time that these procedures produce. The technical nature of QALY's also may make them less objectionable than reviewing regulations based on the "value of life" (Morrall, 1992b, p. 20).

4.4 Need for High Quality Analysis

It is easy for governments to be "penny wise and pound foolish" when they have to decide on how much to spend on the necessary data bases and impact assessments for proposed regulations. To most officials, and particularly to their political masters, spending $1 million to ascertain on a scientific basis whether and how government might intervene to address a perceived health, safety or environmental problem seems like a great deal of money. But failing to do so could easily result in regulating in haste and regretting in leisure.

The Department of the Environment indicates that the cost of doing the economic assessment for three sets of major regulations in the past two or three years was about $400,000 each - see **Table 6-2**. These sums exclude the costs of the data and analysis of the scientific assessment of the nature and extent of the environmental problem at which the proposed regulations were directed. It appears that far less was spent on the "scientific analysis" than was spent on the economic assessment. Yet, in the case of the pulp and paper regulations, the social cost was estimated to be $4.85 billion in present value terms (see **Table 6-3**). If an

---

12. Note that the costs incurred per life saved by the children's sleepwear regulations were $10 million, $12 million and $29.5 million across the three options considered. See Consumer and Corporate Affairs (1986, p. 9). These costs also reduced the number of burned children by 11, 9 and 12 respectively.

13. The rationale for this figure is provided in Chapter 8.

additional $1 million was spent on more/better data and analysis, it could be justified if the total costs were reduced by only a fraction of 1%. Given that no estimate of the benefits was prepared (in either physical or economic terms), it is hard to believe that doubling or trebling the expenditures on analyses would not be money well spent. It should be emphasized that spending a million dollars on analysis when the decision is not to proceed with proposed regulations is often very sensible. Without such analysis, the decision might well have been to impose a hopelessly inefficient and ineffective regulation. Sometimes the best thing a senior official or a minister can do for their country is to kill off many of the "damn fool suggestions" for expanding the state that come forward with depressing regularity.

The case for doing detailed cost-benefit analyses of major regulations seems to be strong on the basis of the U.S. Environmental Protection Agency's (1987) analysis of its own use of CBA.

- "Analysis improves environmental regulation (indeed, 'a return on investment of 1,000 to 1')
- Benefit-cost analysis often provides the basis for stricter environmental regulations.
- Alternatively, benefit-cost analysis may reveal regulatory alternatives that achieve the desired degree of environmental benefits at a lower cost.
- Statutory restrictions limit EPA's use of benefit-cost analysis for many regulations.
- The average cost of an RIA is low [$685,000 each for regulations whose compliance costs exceed $100 million annually].
- EPA can improve its benefit-cost analyses by expanding the available scientific and economic databases and by following more rigorously EPA's own guidelines for preparing RIAs [only 6 of 15 examined RIAs showed the net benefits of alternatives]."[14]

The federal government needs to strengthen the ability of departments to do high quality policy/economic analysis. It may be better for departments to create a centralized analytic unit to do the RIAS, particularly the CBA, rather than having this work done on a decentralized basis by program branch officials. In other words, hire or move people who already have the skills into a central unit rather than trying to train those in the program branches. In the case of smaller departments, they could have their CBAs done by a central analytic agency, by outside consultants, or by the Bureau of Management Consulting.

If the government supports an increase in expenditure on *ex ante* data and analysis, it is very important to spend this money wisely. Given the uncertainty involved, this is a challenge. While there is no handy formal solution to this problem (unless one assumes away all the difficult elements of the problem), an adaptive incremental approach appears to make the most sense.[15]

Finally, a necessary element of any effort to improve decisions in the regulation-making process is to greatly strengthen the professional staff of RAD by hiring at least another five or six policy analyst/economists with training and experience in economic assessment of government programs. They are needed to act as a filter for the SCC and thus to increase the odds that the RIAS which goes to SCC is a credible piece of analysis.

---

14. *EPA's Use of Benefit-Cost Analysis: 1981-1986* (1987), pp. 1-3 quoted in Hopkins (1992c, p. 10).

15. For a brief description, see Stanbury and Vertinsky (1989, Section 2).

Adding more well trained people is not enough, however. The Cabinet, at the behest of the President of the Treasury Board, must make a credible commitment to make new regulations more efficient in the allocative, technical and dynamic sense - see Chapter 8.

While the case for more and better regulatory analysis seems strong, such analysis does have limitations. The virtues and limitations are outlined in **Figure 6-2**.

5.0 FAILURE TO COUNT THE COSTS OF NEW REGULATIONS

In terms of a system design for the purposes of achieving allocative efficiency and political accountability, the present regulation-making process has a number of fundamental flaws. First, it is not subject to any form of independent "oversight" regime. Second, the SCC, which enacts hundreds of new regulations annually, and its public servant advisors have almost none of the necessary information with which to optimally allocate the scarce resources of society being devoted to new regulations (or existing ones).[16] Third, there is no central coordination or control of the federal government's agenda with respect to new regulations. Each department or agency determines its own priorities. The annual *Federal Regulatory Plan* is not a plan at all in the sense of a coordinated and coherent set of proposed actions to be taken by the federal government. It is merely a compilation of scores of departments' lists of regulatory initiatives that they might seek to put into law in the next year. There are no constraints on a department proposing new regulations that have not been included in a previous *Federal Regulatory Plan*. Thus even as an "early warning system" for new regulations, the annual *Plan* is quite imperfect (and not just because of unforseen events, i.e., emergencies). Fourth, the current process is inefficient in the sense that more scarce resources (primarily in terms of private sector compliance costs[17]) are devoted to achieving Canada's regulatory objectives than need to be. Despite the RIAS requirement, the federal cabinet has no estimates of the annual or cumulative costs that regulatory programs impose on the Canadian economy. While a regulatory budget may be the ideal approach, it is possible to make some big strides with a far less ambitious approach to counting the costs of each new regulatory initiative and keeping track of these

---

16. Litan and Nordhaus (1983, p. 4) point out that "From an economic viewpoint, federal regulations are akin to federal expenditure programs. Both require that resources be devoted to objectives the nation collectively deems to be important. The only difference is that, in the case of federal expenditures, the resources are first collected through taxation and then spent directly by the government. In the case of regulation, the government orders individuals or firms in the private sector to make such expenditures - a kind of balanced-budget expenditure program. From this economic perspective, the need for a centralized process for coordinating regulation to parallel that of expenditures becomes readily apparent...."

17. If the annual costs of government regulation in Canada are one-tenth the level in the U.S., then these costs amount to about $50 billion per year (see Hopkins, 1992a, 1992c).

costs over time so the cabinet can get some idea of the burden of regulation. Recall estimates for the U.S. in section 6 in Chapter 1.

The present decision-making process results in inefficiency for several reasons. First, decision makers are not forced to choose among competing regulatory programs within the context of a limited budget as they must do with respect to the traditional expenditure budget. Each department or agency regulates narrowly, incrementally and in most cases without reference to the interventions (regulatory or otherwise) of other departments or agencies. This is largely attributable to specialization and division of labour necessary in such a huge organization as the federal government. Second - and most ironically - regulators often create large negative externalities because - aside from the administrative costs - they do not spend their own resources (or even their department's resources) in achieving compliance with their regulations. Rather, these costs fall on firms, individuals and other organizations in the private sector. Thus, "in the absence of a mechanism that forces regulators to 'internalize' these costs, they will engage in regulatory activities that require too much private expenditure for the results achieved" (Litan and Nordhaus, 1983, p. 89).

The third source of inefficiency is the fact that regulators are not required (in practice) to regulate only when and to the extent that the benefits to society exceed the costs.[18] They are not (in practice) even required to ensure that the most cost-effective method of regulation (let alone of all governing instruments) is chosen. Fourth, in most cases departments and agencies are constrained in adopting more efficient (or cost-effective) methods of intervention. One obvious reason for this is that in statutes ministers and/or the cabinet is given the power to create various types of subordinate legislation (regulations). The imposition of a tax, the creation of a tax expenditure, or the payment of a subsidy would require approval of the Minister of Finance. Regulations are easier to create for they are still viewed as simply "technical" means to give effect to legislation. In contrast, raising taxes or raising expenditures is very likely to require a debate among ministers on the policy issue.

---

18. "Regulatory programs impose three kinds of costs: (1) administrative costs of government agencies, (2) "direct" compliance costs (or, more precisely, the incremental expenditures made by firms and individuals to meet regulatory requirements), and (3) "indirect" costs arising from the induced effect of regulatory programs (such as the cost of a regulation that induces a firm not to build a plant in a low-cost location)" (Litan and Nordhaus, 1983, pp. 18-19). Morrall (1992b, p. 1) notes that "Many economists now believe that the full cost of social regulation on society is not captured by the summation of the compliance costs of individual regulations... In paticular, effects on productivity and labor supply and the adjustments that nonregulated industries must make to the changes required of regulated industries are not taken into account in these cost estimates. Using a macro model to measure the productivity slowdown caused by worker safety and environmental regulation, Gray (1987) found that 0.44 percentage points or 31 percent of the decline in U.S. manufacturing productivity in the 1970s was due to these kinds of regulation. Using a general equilibrium model, Hazilla and Koop (1990) estimated that the full cost of environmental regulation in the United States in 1990 was about two and one half times larger than indicated by the engineering costs estimates of the sort [reported by Hopkins, 1991 and others]."

Fifth, regulations often fail to provide incentives for private sector actors to comply through the most cost-effective means available. One has only to think of the widespread use of engineering requirements rather than functional outcome standards. The same problem arises when pollution regulations focus on the emission rate of individual sources versus the "bubble" concept for a firm or an area (together with the trading of "emission rights"). There appears to be a widespread distrust of market mechanisms among regulators[19] and a belief that decision makers in Ottawa can make better decisions than markets operating on a decentralized basis. Litan and Nordhaus (1983, p. 95) characterize such an approach, "which simply orders that which is broken to be fixed, as the 'lawyer-regulator's approach' to regulation."

If regulation (and regulations) is to improve allocative efficiency, government must correctly address a hierarchy of decisions. These are whether to regulate or not (more generally, whether to intervene or not); how to regulate (or more generally, which governing instrument should be used); and how stringent should the regulation be. Litan and Nordhaus (1983, p. 90) explain that

> Efficiency requires at each point that the overall benefits from the effort be compared with the costs. Regulation should occur, therefore, only when the total benefits outweigh the total costs. The type of regulation should be chosen that attains the highest net benefit. And the stringency of the regulation should be increased only as long as the incremental benefits are greater than the incremental costs.

To optimize the allocation of society's scarce resources devoted to regulation, the federal government must

- determine the overall level of regulatory activity (perhaps measured by the social costs of this form of intervention) in a given period (say annually);[20]
- establish regulatory priorities across the many departments and agencies of the government;
- establish criteria which all new regulations must meet, notably that the total benefits to society exceed the total costs to society ($B \geq C$); and
- establish a process to evaluate (audit?) and modify existing regulatory programs.

It should be apparent from this analysis that the central idea is to move the decisions on new regulations closer to that in place for expenditures. **Figure 5-3** in Chapter 5 compares the analysis and accounting aspects of new regulations and public expenditures. It is clear that the reforms put in place by the Mulroney Government in 1986, in principle, require more analysis and public disclosure before the new regulations are made than is the case for incremental expenditures. However, after the regulation is in place, or expenditure

---

19. But see the evidence of the growing interest in Canada and elsewhere in using economic instruments to protect the environment - Government of Canada (1992b); Kelly (1992).

20. Although they are writing about the U.S. government, the following statement by Litan and Nordhaus (1983, p. 2) applies equally well to Canada's federal government: "no branch of the federal government systematically examines the overall regulatory effect and the broad priorities within it... no branch has even attempted to determine the aggregate impact of our regulatory programs in terms of either their benefits or their costs. Imagine if that were the case with the federal budget - with no one knowing total expenditures or tax receipts! That is the present state of the regulatory process."

has been made, the situation is reversed. Considerable effort is made to ascertain the actual amount of public expenditures (including audit verification) and to report them to the public. There is no counterpart in the case of regulations with respect to the costs of compliance incurred by those in the private sector.

In general, the objective of counting the costs of proposed regulations to society is to get policy makers and the public to appreciate that there is a remarkable similarity between the imposed "regulatory expenditures" and traditional fiscal expenditures. People would laugh or express disbelief if any government proposed to operate public expenditure programs by having the cabinet approve of incremental expenditures on a case-by-case basis without either (i) a record of previous year expenditures or (ii) an estimate of all departments' planned expenditures for the current and coming year. Yet this is exactly the situation that now prevails in Canada with respect to "regulatory expenditures" - most notably the outlays by private sector organizations and by governments to comply with the requirements of new regulations.[21] The parallel between the effects of regulatory expenditures and traditional fiscal expenditures are explained by a senior official of the U.S. Office of Management and Budget as follows:

> the effects of fiscal and regulatory expenditures are directly analogous in several important ways. First, the expenditures required by regulation have many of the same overall macro effects, i.e., effects on output, employment, prices, and growth, as do budget expenditures. The federal government finances expenditures by diverting resources from the private sector through taxation and borrowing. Similarly, business firms finance expenditures required by regulation (e.g., for pollution control) by borrowing, increasing prices, reducing other expenditures, and reducing dividends. These, of couse, are the same ways firms finance taxes and thus have the same broad effects on the economy as do many taxes. The incentive effects on working, investing, and saving may differ from income taxes, however, to the extent that tax liability is more directly tied to earnings, profits, and interest income than is regulation. Thus, regulatory expenditures may be closer to user fees and excise taxes in such impacts than to income taxes.
>
> Second, the micro effects of regulatory expenditures on the allocation of economic resources are also similar to the effects of fiscal budget expenditures. Most fundamentally, both regulation and budget outlays divert private resources to public purposes. Furthermore, in many cases expenditures required by regulation may be an alternative means of achieving the same public policy objectives as budget expenditures. For example, firms can be required by regulation to treat their effluent before dumping. Alternatively, public waste water treatment facilities can be constructed by direct expenditures of government. The basic allocative effects are similar, although the efficiency of the method may differ from one policy instrument to another, and implications for the distribution of income might also vary (Morrall, 1992b, p. 13).

---

21. The government's costs of administering regulations and regulatory programs are included in the annual *Estimates* and *Public Accounts*.

Proposals to begin counting the costs of new regulations and then of more intelligently allocating such outlays among departments and agencies are contained in Chapter 8.

6.0 ASSESSMENT OF THE REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT REQUIREMENT

6.1 Importance of the RIAS

The RIAS requirement is one of the most important elements in the Mulroney Government's efforts to improve the federal regulation-making process. It is notable for several reasons. First, it requires the application of the policy analysis paradigm to most new regulations. Thus regulatory departments are supposed to formally define the problem motivating the regulatory initiative, consider alternative forms of intervention, and provide an economic evaluation of the draft regulation(s). While this mode of analysis may seem obvious or unremarkable to many, it represented a demanding innovation to many of the enthusiastic regulators in the federal government (see McGarity, 1991, Ch. 1). Second, for "major" new regulations, the RIAS requires that a cost-benefit analysis or at least a cost-effectiveness analysis be performed. This is perhaps the most demanding element of the RIAS. It stems from the statement in the "Guiding Principles of Regulatory Policy" (March 1986) that new regulations must meet the $B \geq C$ test. Third, another element of the RIAS is that departments must indicate that the draft regulations conform to the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* (see **Appendix 9**).

According to Tony Campbell, the ADM who headed RAB/OPRA, the purposes of the RIAS were (a) to exercise a form of policy analytic discipline on departmental officials and the minister's advisors, and (b) to provide useful information to the public about regulatory initiatives.[22] RAB was designed to, and did according to Campbell, serve a "challenge" function. RAB could sit on proposed regulations which did not meet the terms of the reform policy, send proposed regulations back to the department with a critique/explanation why they were not being sent forward, or request the Minister responsible for Regulatory Affairs to challenge proposed regulations in a cabinet meeting. Overall, RAB had more victories than defeats, according to Campbell. Unfortunately, there are no data with which to verify this claim and, as noted above, neither RAB nor RAD collect even the most rudimentary data on new regulations (see section 7.1 below).

6.2 Functions of the RIAS

The RIAS has two primary functions. The first is to disclose to the public what amounts to a cabinet document containing information normally given only to Ministers (and their senior advisors) and held confidential by them. By making the RIAS public, the apparent objective was to "let the political marketplace

---

22. The Regulatory Process Action Plan (effective September 1, 1986) stated that it had "two predominant thrusts: the catalyst function which encourages and stimulates the streamlining of regulation, with the objective of reducing government intervention; [and] the challenge function which ensures that no new regulations or regulatory amendments are approved without a full assessment of their impact on society" (OPRA, 1986a, p. 22).

work," i.e., to give private sector interests considerable information at a stage in the policy (regulation) making process where it could be used effectively to improve the quality of new regulations. The problem was that the demand for such information proved to be far smaller than anticipated. The biggest and most sophisticated economic interests already had pipelines into the system through which they were quite well informed about upcoming regulations. The smaller interest groups (with fewer professionals) who, in theory, could benefit most from the information in the RIAS (and the requirement for departments to consult with private sector interests) did not respond to the (implicit) call. Ministers did not routinely hear from interests opposed to proposed regulations (many of which were the result of demands from other organized interests). The political marketplace proved not to be self correcting in the sense of restraining the growth of regulations when it was fueled by more/better information.

The second function of the RIAS was the more conventional one. It was designed to structure the analytic work leading to proposed regulations. Thus it was supposed to permit the federal government to "regulate smarter." Even if the volume of new government regulations was not reduced (recall that the *Guiding Principles...* specifically rejected the idea of widespread deregulation), the quality (e.g., efficiency, effectiveness) would be improved. It appears that there is some conflict between some of the statements in the *Citizen's Code* and the *Guiding Principles* on just how far efficiency (i.e., allocative efficiency) was to be pursued at the expense of reduced protection of individuals and to what extent the growth of new regulations was to be constrained.

6.3 The RIAS In Practice

On paper the RIAS requirement together with the "control agency" role played first by RAB in OPRA and by RAD in TBS since February 1991 is quite impressive. The section on "anticipated impact" is the core of the RIAS. The 1991 interim procedures manual in *The Federal Regulatory Process* includes the following points:

- There should be "a clear assessment of the impact of the proposed initiative on Canada's economy and society" (Treasury Board Secretariat, 1991, p. 62).
- The public and ministers "need to know the costs and benefits for different segments of Canadian society - for instance, various industrial sectors, different governments, labour, consumers... regions... and the public at large" (p. 62).
- "Costs and benefits are to be described or summarized separately so that who gains and who loses from an initiative can be determined easily from the text" (p. 62).
- "Where possible and appropriate, the effects should be measured in quantitative terms - for example, the number of lives saved through improved health or safety measures" (p. 63).
- "Qualitative assessments... will continue to be used extensively..." (p. 63).
- "The degree of sophistication and extensiveness of the analysis should be proportionate to the significance of the regulation and its potential impact.... The greater the impact of the regulation the greater the need for a full cost-benefit analysis" (p. 63).
- In the case of a major impact (see definition in section 6.4 below), "quantitative analysis is mandatory specifying economic and social costs and benefits preferably utilizing accepted techniques of economic and social analysis" (p. 64).

In addition to the type of impact assessment summarized above, the RIAS must summarize the environmental impact of proposed regulations. Further, the environmental assessment report must be available when the regulations are published (p. 64).

Unfortunately, the RIAS requirement concerning the economic assessment of proposed regulations has not been implemented very well. Before getting to its problems and limitations in practice it is important to indicate the "good news." The RIAS has gone a considerable way in introducing the policy analysis paradigm in many areas where officials were unfamiliar with this technique and who often failed to make explicit the analytic basis for initiating new regulations.[23] For example, scientists and engineers in the Department of the Environment are becoming more receptive to the use of economic analysis.[24] One official suggests that this process may have been accelerated by the fact that the present deputy minister has a degree in economics and supports the use of CBA and related techniques, although he is often hard pressed by environmental interest groups. The official emphasized that education/training is necessary for people in regulatory departments to acquire the necessary skills to meet the RIAS requirements (and before it the SEIA requirement).

The "bad news," however, is rather serious because it goes to the heart of the RIAS process which is aimed (putatively) at making subordinate legislation more efficient and the government more accountable.

- Very few CBAs (or other types of detailed economic analyses) are being done despite the requirement in the RIAS. The quality is questionable in some cases. For example, the RIAS accompanying the pulp and paper regulations made in May 1992 did not attempt to quantify the benefits of these regulations which are estimated to cost $4.85 billion (see **Table 6-2**). It appears that proper CBAs are often beyond the skills of many program branch officials who are usually responsible for preparing the RIAS. They need to get help from economists (but not all economists have expertise in CBA which is a specialized skill). Further, program branch officials often fail to appreciate the value of economic analysis in the earliest stages of developing new regulations.
- There is no evidence of enforcement of the policy statement that the benefits to society must exceed total social costs as specified in the 1986 "Guiding Principles..."[25] Recall section 4.2 above.

---

23. As one official noted, the RIAS and the related policy statements created a level of expectations which never could be fulfilled.

24. The U.S. Environmental Protection Service (1987) has been a stronger supporter of CBAs for some time.

25. Note that the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* states that not only must the benefits of a regulation exceed its costs, but also that the regulation should be designed to maximize the benefits in relation to costs. (This is very similar to the requirements of Executive Order 12291 in the U.S. - see **Appendix 22**). The *RIAS Writers Guide* prepared for RAD states that this means that "the benefits of the regulatory action chosen must be greater than the benefits of any other type of regulatory or non-regulatory action" (Consulting and Audit Canada, 1992b, p. 25).

- Neither RAB/OPRA nor RAD/TBS have the power to force departments to do proper CBAs (see section 7.3 below). Further, neither "central agency" has the resources to help regulatory departments do proper CBAs.[26]
- The RIAS can't cope with regulations whose primary objective is to redistribute income because, by their very nature, they will impose a deadweight loss on the economy (C > B).[27]
- Officials indicate that solutions to policy (political) problems are often chosen before the economic analysis is done. Thus the RIAS is often viewed as a form-filling exercise which is done after the decision has been made to propose new regulations and even after they have been drafted. Thus, what was seen as a tool to assist departments in deciding whether, when and how extensively to intervene by focusing on defining the problem, and by generating alternatives and evaluating them, has become in many cases an exercise in *ex post facto* rationalization for decisions taken on other grounds. It should be noted that some officials in some departments have come around to see that the RIAS is not a reporting form, but an *ex ante* mode of analysis the end product of which may be a set of specifications for new regulations. In other words, the RIAS' greatest value may lie in determining that the real problem is far less than it was originally perceived, hence no action is justified ("the game is not worth the candle"). Or the "product" of the RIAS may be a non-regulatory and far less intrusive/costly method of government action, e.g., a set of voluntary guidelines worked out with various stakeholders.

Problems with the RIAS are not confined to Canada. In the U.S., OMB (1991, p. 4) has noted that

> There are limits to the usefulness of RIAs in measuring Federal regulatory costs and benefits. First, RIAs vary widely in quality, due to inadequate data, limited agency resources to prepare them, or statutory or judicial deadlines that do not allow sufficient time for comprehensive analysis. Second, discussions of benefits in RIAs are generally less analytically developed than cost analyses, making comparison among alternatives or across regulations difficult. Third, RIAs are required only for major rules; although these include the rules with the greatest effects on society, they are only a small percentage of the total number of rules issued each year....

---

26. There is a lack of expertise in CBA in both the regulatory departments and the Regulatory Affairs Directorate. Only a modest effort has been made to instill the values and knowledge of the economic evaluation of new regulations in the persons that actually do the RIAS and draft new regulations. RAB offered a one-day seminar on how to prepare a RIAS for about 120 individuals. The 5-day seminar on CBA offered by the Public Service Commission enrols very few regulation-writers. RAD will be offering monthly smaller, more intensive instructions on how to do a RIAS.

27. Tony Campbell argues that it was never intended to do so but I point to item #12 of the *Citizen's Code* which states that "the government will avoid introducing regulations that control supply, price, entry and exit in competitive markets except where overriding national interests are at stake." In August 1983, the "Regulatory Policy Guidelines" condemned price, output and entry control regulations as *per se* violations of Executive Order 12291. See Presidential Task Force on Regulatory Relief (1983) and De Muth (1984).

> While giving some sense of the cost of regulation, these figures are clearly understatements, since agencies in general tend to underestimate social costs by focusing almost entirely on direct compliance costs, and since nonmajor rules are not included....

6.4 Problems With the Definition of a "Major" Proposed Regulation

The importance of what constitutes a "major" proposed regulation lies in the fact that the *RIAS Writers Guide* makes it clear that "only those [new regulations and amendments] having a major impact require a full cost/benefit analysis" (Consulting & Audit Canada, 1992b, p. 26).

The 1991 interim procedures manual for new regulations states that "a major impact occurs where there is a significant impact on any sector of the economy or where a minor impact is experienced over a large segment of the economy or population." By comparison, a minor impact occurs "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to business viability" (Treasury Board Secretariat, 1991, p. 64).

It should be apparent that the two definitions are (i) vague, (ii) loose, (iii) rely on other important undefined terms, most notably "a significant impact" and "large segment of the economy or population," and (iv) are not complementary, i.e., the definition of a minor impact refers to the absence of a "threat to any segment of the population or to business viability." This concept is not included in the definition of major. In normal English usage, major and minor are atonyms.[28] They are intended to juxtapose the scale or scope of something. Further, one usually expects that the domain of measurement of what is being juxtaposed is the same. For example, a "minor" atomic explosion might be defined as being less than 20 kilotons (of TNT) while a "major" one might be said to be over 50 kilotons. (Those in the range of 20 to 50 kilotons could be said to be "intermediate" in size.)

It is not logical or meaningful to measure/assess regulations having a minor impact on one metric while major impacts are measured on another. If one doesn't know how big something is (even roughly) until one has measured it, how can one use two different measuring sticks? It is like a tailor starting to measure a man for a suit beginning by measuring his height, then, having decided that the man is not short, goes on to say that he is a tall man because of the man's weight or volume! As is often the case, ambiguous and confusing language betrays confused thought processes.

The contrast between the "fuzziness" and imprecision of the Canadian approach and that of the U.S. can be seen by examining **Appendix 20** and the definition of a "major" rule in the U.S. since February 1981 which is as follows:

> "Major rule" means any regulation that is likely to result in:
> (1) An annual effect on the economy of $100 million or more;

---

28. Major is defined as "greater in quantity, number or extent; having a primary or greater importance." Minor is defined as "'less in quantity, number or extent" (Funk & Wagnalls Standard College Dictionary, 1974).

(2) A major increase in costs or prices for consumers, individual industries, Federal, State or local government agencies, or geographic regions; or
(3) Significant adverse effects on competition, employment, investment, productivity, innovation, or on the ability of the United States-based enterprises to compete with foreign-based enterprises in domestic or export markets (see **Appendix 22**).

Not everyone agrees that it would be useful to specify a quantitative threshold in respect to "major" regulations. For example, the Auditor-General did not criticize the RIAS or related policy documents for failing to define what was meant by a "major" regulation[29] because his staff believed that a U.S.-type threshold "doesn't mean anything" in the sense that clever bureaucrats would be able to package new regulations to stay under the threshold and thus avoid the cost, time and potential embarrassment that might follow if a decent cost-benefit analysis was performed. Further, auditors think in terms of the concept of "materiality" in accounting, i.e., the time/cost/effort to verify and possibly report a transaction depends upon how "material" it is in terms of the organization's accounting statements.[30] In the view of officials in the office of the Auditor General, a specific threshold provides departments and agencies with an "escape hatch." So long as they declare that a proposed regulation is likely to have costs below the threshold, they can avoid doing the type of analysis specified in the policy. This may mean that they do not do any economic analysis at all!

The *RIAS Writer's Guide* specifies that "The extent of the analysis should be proportional to the significance of the regulation." The word "significant" has two possible interpretations. The first could refer to the size/importance of the changes in the regulations themselves. The second could refer to size/importance of the new regulations' impact on the economy (or a sector).

A senior official in the office of the Attorney General points out that the term "major" could be interpreted in several rather different ways. It could be taken to mean any change in the way a regulation or group of regulations is administered; or it could be taken to mean a regulation which is likely to have relatively large impact on the Canadian economy (or a sector).

An official in the office of the Auditor General has suggested that it's a matter of which "disease" one prefers as there are problems with using a specific quantitative threshold and there are problems with a policy of "proportionality" under which departments are told to undertake an amount/extent of economic analysis as seems justified by the scale of the problem. Actually, the latter is <u>not</u> the best heuristic - departments should put the most resources into economic analysis where it appears that the amount of benefits and costs are similar <u>and</u> both amounts are large. See Stanbury and Vertinsky (1989, Sec. 2).

---

29. The Auditor General did not seem to appreciate that the 1986 policy leaves it to the department proposing a new regulation to determine how extensive its economic assessment should be and whether the regulation is a "major" one.

30. Note that the *RIAS Writer's Guide* (Consulting & Audit Canada, 1992b, p. 26) distinguishes three categories of potential impact: major, moderate and minor.

I remain unconvinced by the AG official's arguments. The present approach not only condones fuzzy thinking, but it is also sufficiently vague that it is difficult for RAD or other oversight agencies to ascertain when a proposed regulation is a "major" one and therefore requires a full cost-benefit analysis.[31]

If the Canadian experience is like that of the U.S., even a clear definition of "major" proposed regulations will not be enough to control the cost of new regulations. The U.S. has focused on having OMB review only major regulations. Recently, officials have sought to ascertain the costs of non-major regulations. For the federal Regulatory Program published in 1991 OMB asked departments and agencies to provide cost and benefit data for "all significant regulations," not just "major" regulations (those costing at least $100 million annually). "This request increased the number of rules covered from about 80 to 500 per year. However, the agencies were not able to provide cost and/or benefit estimates for significant rules" (OMB, 1991, Ch. 17, p. 400). Of the 57 significant regulations expected to become final in 1992: estimates of annual costs were provided for 44; estimates of economic benefits were available for only six; and estimates of the benefits only in physical terms (e.g., number of tons of pollutant removed, number of deaths averted) were given for 24 proposed rules.

Non-major rules have been shown to result in substantial costs to the U.S. economy. Morrall (1992, p. 15) states that "The FY 93 Budget of the U.S. Government published these data for rules the agencies expected to issue in 1992. These rules are expected to add $15 billion per year to the regulatory costs that the private sector must bear." I return to the definition of "major" in Chapter 8.

6.5 Canadian RIAS Requirement versus U.S. RIA Requirement

President Reagan enunciated his policy in Executive Order #12291 on February 17, 1981 and while it is not a law, it has more force than a policy statement. The Mulroney Government embodied the RIAS requirement in part of an administrative policy called the "Regulatory Process Action Plan" in March 1986. It is not embodied in a statute. In the U.S. Executive Orders are not laws - they are not justiciable by private parties - but they appear to have more force within the Executive Branch than do administrative policies such as that establishing the RIAS requirement.

The President made OMB responsible for ensuring compliance by executive agencies under the Order. The review policies and procedures used by OMB are conducted within statutory authorities. As part of its activities, OMB publishes an annual report describing in fairly detailed statistical terms the number and type of new regulations it reviews, the department or agency of origin and how each was handled by OMB (see, for example, **Tables 6-4** and **6-5**).

---

31. One senior official contends that the present definition of major regulations is quite clear, but for those at the margin it may be difficult to distinguish.

In Canada, the responsibility for reviewing (managing) the new policy was assigned to a Minister (Privatization and Regulatory Affairs) assisted by the staff of a small unit (the Regulatory Affairs Branch). While RAB published the federal government's annual *Federal Regulatory Plan*, it does not collect and publish any data from which one might determine compliance with the Cabinet's policy, unlike OMB in the U.S.

The scope of the RIAS is wider than RIA in U.S. which covers only 28% of U.S. federal activity in terms of its estimated costs to society (Hopkins, 1992c).

Canadian regulatory statutes are not so specific as to be inconsistent with such administrative policy requirements as the RIAS. Some U.S. statutes specify criteria for regulations that override those in the RIA.

The RIA in the U.S. uses a "hard" threshold to define "major" proposed regulations (see Stanbury, 1992), while Canada uses a "softer" one which specifies that the nature and extent of economic analysis to be performed should be proportionate to the scale of the issue being addressed.

The U.S. OMB routinely provides considerably more information about the type, volume and estimated costs (anticipated and existing) of new regulations than does its Canadian counterpart. Between 1981 and 1991 OMB had to review between 2000 and 2800 rules annually pursuant to Executive Order 12291 (OMB, 1991, p. 706) - see **Table 6-4**. Major rules, for which departments and executive agencies had to prepare a RIA, ranged from 60 to 82 annually. Final rules in the major category ranged from 27 to 50 annually. The total number of final rules appears to have fallen from the range of 1400 to 1770 in 1981-83 to from 1027 to 1275 in the period 1984 to 1990 (**Table 6-4**).

While the RIAS requirement in Canada places considerable weight on consultation with the private sector by the department proposing a new regulation, there is no consultation requirement in the U.S. RIA. However, U.S. a former official indicates that departments and agencies do engage in consultation - even where rule making hearings are scheduled. The *Administrative Procedure Act* of 1946 requires public access to rulemaking processes. Departments and agencies can't ignore comments from the public which are part of the official record.

The average time to put a new substantive regulation on the books in the U.S. is about three years (see OMB, 1991). No comparable data exist in Canada - although the time taken by PCOJ for its legal review fell from 9 months to less than three in 1990. The average amount of time taken by OMB to review all new regulations increased from 9 days in 1981 to 27 days in 1985 and it stayed at about that level through to 1990 (OMB, 1991, p. 716). The review of major regulations increased from 13 days in 1981 to about 29 days during the period 1982 to 1984. It increased to 64 in 1985 but fell back to 29 days in 1986 and 1987. It then began to increase again, hitting 59 days in 1989. The average time to review the regulations of EPA (68 days), Dept. of Labour (104), and the Treasury (51) were well above the average for all departments or agencies of 42 days (OMB, 1991, p. 716).

In the U.S., OMB is authorized to review/interrupt the regulation making process at three stages: development of the Regulatory Agenda; when proposed regulations are in draft form; and when the proposed final version of the regulations is available. OMB has several means by which it can try to gain compliance with Executive Orders re the RIA: publicity and the provision of information to other actors in the process and to the public; the possibility of recommending cuts in the department or agency's budget; and the possibility of informing the White House staff that one of the President's appointees is not cooperating in carrying out one or more Executive Orders. The key here is that the White House can hold up appointments desired by the department or agency. Within OMB, public servants charged with gaining compliance with Executive Order 12291 can, if necessary, be quite ruthless in dealing with uncooperative departments and agencies. They can use publicity to highlight the failure of departments to abide by the law. They can provide information to the relevant House or Senate oversight committee. They can provide information to interest groups which might publicize non-compliance or even seek judicial review to force compliance. The reason why middle-level public servants might use such tactics, if necessary, to force departments and agencies to comply is that they will be rewarded for doing so. Their career opportunities will not be imperilled by the anger of the non-complying departments. Indeed, if they fail to use all the sanctioned means to carry out the responsibilities delegated to them by the President, they may imperil their career prospects.

In Canada, if the official heading RAD were to aggressively attempt to ensure compliance with the RIAS requirement, he/she would face several obstacles. First, he/she would not have the same means available to OMB officials to try to ensure compliance. For example, in a system of cabinet government this official could not publish or publicize information on non-compliance by another minister. It would be deemed to be a violation of the norm of collective responsibility (recall the discussion in Chapter 5). Second, if the official pushed hard inside the system by writing memos highly critical of a department's non-compliance, the minister of that department would first meet with the official's minister and ask him to "chain his pit bull terrier." If that didn't work, the offended Minister would speak to other Cabinet colleagues with a view to having them put pressure on the official's minister. If the offended minister had sufficient clout with the PM, he/she could ask him to tell the ADM's Minister to "cool it" and to stop being "disruptive" of cabinet collegiality.[32] The critical point is that

32. In some respects, the Cabinet is like a club. While the club makes rules to govern the conduct of members, their enforcement by club employees is limited by the willingness of a dominant coalition of other members to actually apply the rules with full force upon their fellow members. While rules are necessary, it is not always necessary to strictly enforce the rules because to do so might imperil the comity, fellowship and reciprocal tolerance for wayward behaviour that is part of the very idea of a club. No club wants a violation of the rules investigated by the police, prosecuted by the attorney general and adjudicated by the courts. Why? Because all three entities are virtually independent of the power of the members of the club who usually find it desirable to temper the application of the rules by taking into account a host of other (political) considerations.

the career prospects of "controller" officials can be strongly influenced by those they are seeking to control - even if they are "controlling" pursuant to a cabinet policy.

OMB's review required agencies to make changes in their draft regulations to make them consistent with Executive Order 12291 in from 4.9% to 23.7% of the rules submitted in the years between 1981 to 1990 (OMB, 1991, p. 715). The review led to the withdrawal of from 1.2% to 2.8% of the draft rules submitted each year. From 0.4% to 2.7% of the rules submitted to OMB were returned for reconsideration (see **Table 6-5**).

Of the final rule documents published in the *Federal Register*, each year between 248 and 451 embodied new requirements while from 1038 to 1530 embodied revisions to existing requirements. By comparison, from 4334 to 6288 documents were published in the *Federal Register* annually between 1982 and 1990 (OMB, 1991, p. 720). There are no comparable data collected in Canada except that reported in **Table 6-6** and **6-7**.

To reinforce OMB's clout in gaining compliance with his Executive Order, the President could, if necessary, request the assistance of the ranking member of his party on the House or Senate committee which has "oversight" responsibilities for the department or agency which is failing to comply. Thus it would be possible for that ranking member to make enquiries or even to request a hearing by the oversight committee at which the head of the recalcitrant agency would be called to explain why he/she was failing to comply with the Executive Order.

In Canada, the Prime Minister could request a Parliamentary committee to review the extent of compliance with the Cabinet's administrative policy regarding the RIAS requirement. To do so would publicly reveal his lack of confidence in the Minister to whom responsibility has been delegated to administer the policy. Much more likely, the Minister responsible would request the PM to raise the matter of non-compliance at a Cabinet meeting. There the PM would signal to his colleagues (among whom he is the first among equals) that he expects them to comply with the previously-announced policy regarding the preparation of a RIAS with new regulations.

The President's ultimate power to achieve compliance with his Executive Order is to fire the head of the department or agency which has failed to comply. In Canada, the PM can do the same thing, but there are some differences. First, the members of his Cabinet are also Members of Parliament elected in their own right. (In contrast, the members of the President's cabinet are not elected - they have no electoral base.) Second, a particular minister in Canada may be seen to "represent" interests far more than their own riding. They may

---

Self-regulation by the members of a club generally presents few problems for the wider society. However, when the club is the Cabinet with its truly enormous powers it behooves us to ask whether such self-regulation is in the interests of voters. It is from the voters, it must be emphasized, that the Cabinet gains its legitimacy. It is the voters, through general elections, who have delegated to the Cabinet authority to be the Government and to "run the government." The problem with Canada's version of the Westminster model is that the voters have delegated far too much power to the Cabinet and voters are not able to hold its members accountable, in a practical sense, for the exercise of that power.

be symbols of wider ethnic/religious/racial/gender interests. They may be highly popular within the party and with backbenchers. Thus firing them may create some fairly large "waves." In the extreme case, a disgruntled but influential minister may be able to foment a revolt among other ministers and MPs in the party caucus so as to undermine the leadership of the PM.

6.6 Increased Workload/Insufficient Resources

The RIAS process, required since 1986, has imposed a substantial burden on regulation-making departments and agencies and this has come during a period of increasing fiscal restraint. Better regulation is not costless. High quality analysis costs money and requires skilled people. The implementation of the 1986 reforms failed to take these facts into account.

There is a major problem in doing the RIAS properly because program branch people often do not have the necessary skills in policy/economic analysis. Moreover, budgets are not sufficiently large to do the basic research on what are believed to be problems meriting government action.

For example, the Department of Environment indicates that for a major set of regulations it might be necessary to spend well over $500,000 collecting the basic data. While the EPA would have to obtain such data before it could begin rule making, in Canada, the process would not require data of such completeness/quality.

In the Department of the Environment, the Environmental Protection Directorate's resources for economic analysis consist of 9 PYs (professionals). This is to cover work on the 15 to 20 sets of regulations the department has in process (in varying stages) at any one time. In addition, EPS has some $800,000 to $900,000 in O&M money which can be used to hire consultants. In the next 20 months, the operating branches of DOE indicate that 41 substances will be the subject of new regulations. Five years ago the EPA did a review of the costs of doing CBAs of new regulations. They found that the average cost of getting the scientific data was typically $750,000. In contrast, for the pulp and paper regulations enacted in December 1991, DOE had a budget of $200,000 for three studies. For more detail see **Table 6-2**. For the Basle Convention on the import/export of hazardous wastes, DOE spent $200,000 on five studies. DOE officials emphasize that because of the prospects of judicial review, the EPA simply has to spend the necessary money to obtain the fundamental data to justify the need for new regulations.

In the Department of Agriculture, the Regulatory Affairs Division in Food Production and Inspection Branch (4000 PYs) spends 80% of the time on Branch matters and 20% on departmental ones, e.g., annual Regulatory Plan. It provides advice to other branches on the regulation making process, e.g., the RIAS. Regulatory Affairs has five professionals and a secretary.

At the centre, relatively few people are employed managing the federal regulatory process. Between 1986 and early 1991, RAB (in OPRA) had about ten professionals (including the director and the ADM) plus about five support staff. In addition, in 1990/91, RAB had some $320,000 in operating and maintenance funds - some

of which could be used to pay for consultants. For 1992/93, RAD has six PYs (four professionals) and $312,000 in O&M money. In addition, part of the time of three people in PCO is devoted to supporting the SCC. The largest group of professionals can be found in PCOJ; it has a base of 23. Given the number, complexity and potential economic impact of regulations made by the federal government, such numbers seem very modest indeed. As noted in section 4.4 above, the government may be spending too little on high quality analysis to ensure that its regulations are efficient.

6.7 Weaknesses in the Way the RIAS Requirement Was Implemented[33]

The gap between the design/objectives of the RIAS requirement (beginning in September 1986) and its performance in practise (almost six years after it came into effect) illustrates the very great difficulties in effecting real change in a large and complex organization like the federal government.

The implementation of the RIAS requirement was based largely on the assumption that if the Cabinet adopted a new policy (albeit not put into legislation) and an agency (the Regulatory Affairs Branch) was established to spell out the requirement in some detail and to "oversee" it, then the departments and agencies which would have to carry it out would "fall to" and very quickly abide by both the letter and the spirit of the new policy. In other words, all that was needed was the specification of the new policy requirements on paper and an organization made responsible for administering it. It was assumed that full compliance would be achieved in fairly short order.

Why did this not happen? There are several reasons. First, the reformers failed to reckon with the rather different values and organizational culture of departments and agencies which are the proponents of regulations and whose behaviour was to be modified. The persons who "push" for new regulations, who write the non-legal draft of new regulations, and who are responsible for preparing the RIAS were (and are) officials in the program branches of regulatory departments. Their expertise was (and is) usually far removed from the economics of cost-benefit analysis and policy analysis more generally. The RIAS attempts to introduce a mode of thinking about regulation that was (and still is) largely alien to regulatory departments and their staff.[34] For individuals committed organizationally and usually personally to protecting Canadians from a very wide variety of perils to their health and safety (almost regardless of cost) to be told that they must consider alternatives, find the most cost-effective one and in some cases not regulate if the costs to society exceed the estimated benefits - the

---

33. I am indebted to Eric Milligan for his insights which are reflected in this section.

34. One of the reasons for the clash lies in the vastly different perspectives of central agency policy analysts and program branch managers. The former instinctively think of strategies to improve allocative efficiency on an aggregate (national) basis. Program branch officials are specialists focusing on a rather narrow problem which must be solved in its own terms. This view is clearly implied in the often broad mandates given in the legislation their department administers. More generally, see McGarity (1991, Ch. 1) and **Figure 9-1** in Chapter 9.

requirements of the RIAS must have been both a shock and even distasteful. The fact is that the core values of the policy analytic method with its emphasis on searching inquiry and balancing costs and benefits is far less widely supported by public administrators (and their political masters) than most policy analysts believe. Support consists far more in lip service than substantive application of the approach - because its application is both demanding and likely to call into question proposed activities which have support based on other criteria, notably political ones. (Policy analysts like to think that they are merely the advocates of "rationality." They fail to recognize that their paradigm too is grounded in certain norms or values, notably efficiency. But there are other decision-making paradigms based on different values - see **Figure 6-3**. The problem is that the Cabinet wants to be able to use, depending upon the political context, different criteria.)

The work for the PS 2000 initiative indicates just how difficult it is to institute change in large, complex organizations. The people who do the day-to-day work have to be motivated to change (and not just by the fear of punishment). Their attitudes and perceptions have to change - if not their deepest values. If organizations are to change, individuals must acquire new skills (as well as abandoning older modes of behaviour). This requires education and training - for which resources are necessary.[35] Moreover, the reward system must change to provide positive rewards (not merely negative sanctions) for individuals who provide the services the organization says are vital to its success. It seems clear that the proponents of the 1986 reforms to the regulatory process failed to provide the resources and other means to achieve the necessary change in regulatory departments.

Another reason why the RIAS in practice has been of limited effectiveness is that the organization responsible for implementing the RIAS (RAB in OPRA) did not have the clout to get the job done. First, RAB was headed by junior (albeit energetic) ministers. Thus it would have been easy for ministers trying to form a log-rolling coalition to overcome the objections of the Minister responsible for Regulatory Affairs to enact new regulations (see section 9 below). Second, the 1986 reforms were embodied in administrative policy, not in legislation.[36] Thus it was easier for ministers to avoid the requirements if they chose to do so - and they did when it suited them. Third, while RAB/OPRA was charged with assisting departments to prepare RIASs, it had a small staff relative to the huge volume of work the changes engendered. More important, only one or two of

35. Very little effort was made to offer incentives (positive or negative) for changing the regulator/department's organizational culture. Very little effort went into training to create the skills necessary for departments to use the RIAS as it was intended - as a general analytic paradigm to improve the quality and reduce the social cost of regulation.

36. This is also true of the periodic program evaluation requirement established in 1977 and modified in August 1991. See Chapter 7.

the RAB staff actually understood cost-benefit analysis (by reason of previous training or experience).[37] In some degree it was a case of the "blind leading the blind." Very few RAB officials could tell if the CBAs submitted by departments had been done correctly so they could provide a useful critique or assistance in getting the analysis done correctly. Fourth, RAB had no authority to enforce the requirement that a CBA be done for "major" new regulations nor did it have the authority to force departments proposing new regulations to meet the test in the "Guiding Principles..." that for every new regulation the social benefits exceed the social costs ($B \geq C$). Yet, if the Mulroney Government was serious about its desire to control the volume of new regulations and to "regulate smarter," the strict enforcement of this test would have been the single most important action it could take. (This assumes that the CBAs were properly done - no mean feat because it is not difficult for a moderately-skilled analyst to find ways of underestimating costs and overestimating benefits to produce a result that will meet the $B \geq C$ test.)

The successful implementation of the RIAS requirement was hampered not only because of the lack of a supportive culture in the regulatory departments, but also because good policy analysis requires resources. Yet departments were expected to find ways of paying for the work underlying the RIAS with no increase in their budget. (Note that a decent CBA for a major new regulation could cost $400,000 in direct staff time and/or consulting fees - see **Table 6-2**.) Indeed, the policy was initiated during a period of budget/personnel cuts. Moreover, even if the money had been available, very few departments had people with the skills necessary to do the work. If departments had contracted-out much of the analytic work (notably the CBAs) for the RIAS, there probably would not have been sufficient knowledgeable people in private consulting firms and academia to meet the surge in demand for their services. It would probably take four or five years to build up an adequate supply of expertise within the government or outside it.

The RIAS requirement was introduced very shortly before the vast increase in the public's demand (stimulated by more and more vocal interest groups) for more and more stringent environmental regulations. The *Canadian Environmental Protection Act*, enacted in 1988, has helped to create a "green tsunami," most of whose impact has yet to be felt. The broad political support for the federal "Green Plan" (December 1990) makes it hard for a tiny central agency to ensure that the flood of new regulations meet the $B \geq C$ test.

---

37. This became evident when one of the senior analysts asked the author to revise a manual for the application of cost benefit analysis (and related techniques) to proposed regulations (see Stanbury and Vertinsky, 1989) so as to remove the brief discussion of consumer surplus. He simply did not understand that this concept is fundamental to the measurement of the social benefits of a new regulation (or any other form of government intervention).

7.0 MANAGING THE REGULATION-MAKING PROCESS

7.1 Flying in the Dark Without Instruments

One of the most serious problems with the regulation-making process is that the central agency responsible for its administration does not know how well or badly it is working except in the subjective terms of personal experience.[38] RAD does not collect the most basic information so as to be able to measure its performance. For example, RAD does not know how many of the 885 statutory instruments enacted in 1991 (**Table 1-3** in Chapter 1) are of little or no economic consequence and how many are worthy of moderate scrutiny and how many probably merit very careful evaluation. It is left up to the departments proposing new regulations to determine in which category of economic impact it is likely to fall. Second, RAD does not know how many "major" regulations are enacted each year.[39] This is done routinely by OMB, RAD's counterpart in the U.S. - see **Appendix 22**. Third, RAD does not know the number of regulations for which a CBA or cost-effectiveness analysis was done or was done only in a partial fashion. For example, the pulp and paper effluent regulations of May 1992 were estimated to have a total cost (in present value terms) of $4.85 billion (see **Table 6-3**). The RIAS did not contain <u>any</u> estimate of the economic benefits of these regulations. Nor was any estimate made of the benefits in physical terms. In each case, the benefits for the users of watercourses were said to be "improved commercial and sport fishing as well as other recreational activities; increased value of properties located close to affected watercourses; reduction in future costs of restoring polluted watercourses; reduced health risks as a result of improved water quality; and improved overall ecosystem."[40] The benefits to non-users were said to include "the value society places on passing to future generations improved environmental conditions; the 'assurance value' of preserving the option to use water resources in the future; and the value placed on knowing that water quality has been improved."

Fourth, RAD does not know for how many regulations the $B \geq C$ requirement in the *Guiding Principles...* was violated. Also RAD has no record of the number of RIASs which were seriously flawed, e.g., no serious consideration of alternatives, poor definition of the problem, and/or where the economic assessment was poorly done. Fifth, RAD does not provide the Cabinet with any estimate of the total costs to society of the hundreds of new regulations it makes each year. In contrast, OMB in the U.S. is able to provide the President, agency

---

38. However, the author was able to obtain the data in **Tables 6-6** and **6-7**, but note that the Special Committee of Council does not get such information.

39. In mid-1992 RAD launched a research project to ascertain this fact.

40. See "Regulatory Impact Analysis Statement" accompanying "Pulp and Paper Mill Effluent Chlorinated Dioxins and Furans Regulations," *Canada Gazette*, Part II, Vol. 126, No. 11, May 7, 1992, pp. 1946-1954; the RIAS accompanying the "Pulp and Paper Effluent Regulations," *Canada Gazette*, Part II., Vol. 126, No. 11, May 7, 1992, pp. 1940-1954; and the RIAS accompanying the "Pulp and Paper Mill Defoamer and Wood Chips Regulations," *Canada Gazette*, Part II, Vol. 126, No. 11, May 7, 1992, pp. 1967-2006.

heads and the public with an estimate of the number (see **Table 6-4**) and incremental annual costs of all the major new regulations created each year. For example, the 1992 Mid-Session Review of the U.S. Office of Management and Budget (1992, p. 398) reported that final rules added $7.5 billion in annual costs to society in 1991, as compared to less than $3 billion in 1989 and 1990 while the cost in 1988 was $8.6 billion.

What are the implications of these facts. One is that the only way anyone might begin to attempt to hold the Mulroney Government accountable for the policy that $B \geq C$ would be to patiently leaf through the almost 5000 pages of the *Canada Gazette* for each year (see **Table 6-6**) and attempt to create the primary data listed above. This seems to impose an extraordinary burden on the average citizen. Another implication is that ministers are "flying in the dark without instruments" in terms of making decisions about proposed regulations. Ignorance in this case is not bliss. It is potentially dangerous to the health of the Canadian economy.

While it is true that proposed regulations together with the RIAS must be "prepublished" in the *Canada Gazette, Part I*, no official body is able to enforce the rules the cabinet made to control (guide?) its own behaviour. For example, an inspection of the RIAS would reveal whether a CBA was done (it is often not done or is incomplete), but it would not indicate if it was done badly because there is insufficient information. No one in the Regulatory Affairs Directorate even keeps track of how many "major" new regulations are enacted each year by the Cabinet. (The figures for the U.S. are given in **Table 6-4**.) The absence of this most basic information about whether the administrative rules established by the Cabinet to regulate the behaviour of its members are being followed is hardly due to chance. Publication of this information would - if well publicized - indicate the degree of hypocrisy associated with the Cabinet's efforts to discipline itself.

It is frequently said that "information is power." True. But it is also true that the absence of vital information in the hands of those who could use it for their benefit may be a source of power to those who have it. The strategic value of information depends in large part on whether or not its possession is symmetric or asymmetric. As the saying goes, in the land of the blind, a one-eyed man (woman) is king (queen).

Would the routine publication of the kind of information listed in this section be likely to improve accountability of the Cabinet to Parliament and to the people? That depends on who would use the information and how they would use it. It appears that some of the important potential beneficiaries of the 1986 reforms have failed to make use of the information that is publicly disclosed by the RIAS requirement. The RIAS for new regulations including any cost-benefit or cost-effectiveness analysis is published - along with the draft regulations - in Part I of the *Canada Gazette*. The media (even the *Globe and Mail*), interest groups and academics have apparently made little use of the RIAS - even though they may disclose that the regulations they accompany are of modest merit. Since ministers pay close attention to the volume and type of representations and media coverage policy initiatives produce, when there is no criticism following a RIAS which provides little support for a new regulation, they will not be deterred from producing such regulations. It must be appreciated,

however, that both the analytic methods embodied in the RIAS and the subject matter of most new regulations are not easily comprehensible. The implications need to be "translated" for a broad audience. One thing is certain, however, without the routine publication of this information, there is no chance that Parliament and the public will be sufficiently well informed to hold the Cabinet accountable for the stream of new regulations it makes.

7.2 Organizational Changes in 1991

In his February 1991 Budget Speech, the Minister of Finance announced that OPRA was being dismantled and the Regulatory Affairs Branch was transferred to Treasury Board Secretariat. This amounts to going full circle in organizational terms - back to the Treasury Board where its predecessors were located from December 1979 to early 1986.[41] Jim Martin, head of the new Regulatory Affairs Directorate, describes the significance of this move as follows:

> First, there has been six years of regulatory reform/new process with OPRA as a basis to build on. Second, I am trying to have our concerns woven much more into the whole question of management/resource allocation which is where TBS's power really lies. So yes, we're back in TBS but the role we are playing is, I believe, quite different from that of either OCRR or the Technical Advisory Group. I also remain responsible for the overall health of the regulatory decision-making process and can play on all regulatory initiatives since we are plugged directly into its day-to-day transactions.

In theory, locating RAD within TBS should increase its clout in terms of its "controller" function. The Treasury Board's main role is the management and control of expenditures - thus it is expected to limit the activities of departments. In general, TBS's role depends upon the views of its deputy minister and Minister concerning the role of government and of the Treasury Board. It is not obvious they will see the significance of "regulating smarter" as the benefits are widely diffused and hard to see (no political sex appeal).

First, in practice, RAD may have even less ability than did RAB to exercise a "controller" function over the regulation-making process. The new Regulatory Affairs Directorate has only about one-half the professional personnel that RAB had. There are now only six professionals in RAD or PCO working full time on "reviewing" new regulations and coordinating the process leading up to Special Committee of Council which enacts new regulations.

Second, in May 1991 the apparent thrust of the changes in administrative policy concerning new regulations was to increase accountability within the (proponent) departments. Now the DM and Minister have

---

41. From 1977 to November 1979 efforts to improve the regulatory process, primarily through the creation and application of the Socio-Economic Impact Analysis requirement, were headed by the Technical Analysis Group in TBS. From December 1979 to March 1986 the Office of the Coordinator, Regulatory Reform was located in TBS and from March 1986 to August 1986, the regulatory process was coordinated by the Treasury Board Secretariat for the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations.

to "sign off" on the RIAS and draft regulations. Jim Martin, the head of RAD, states that "the requirement of a Deputy Minister's signature to get a regulation into the formal review and decision-making system introduced a certain discipline which cut out a lot of useless junk. The changes in May 1991 relaxed the process requirements only marginally, after departments had gotten used to a new way of doing their business." Martin continues,

> The accountability structure before this change was obviously not one which would encourage the most senior officials to participate. While we had hoped RIASs would improve with the change because Ministers signed them, I do not really believe that this has happened. We are only now [May 1992] in the process of generating the tools that people can use for better guidance as well as the training courses. This prerequisite for improvement could not have been in place earlier.

Third, under the May 1991 changes, RAD no longer "approves" the RIAS, it only gets a copy from the department which prepared it. It does not "edit" draft RIASs on all initiatives, as RAB attempted to do. When it receives a RIAS, RAD must decide whether to intervene to ensure that the government's regulatory policy requirements are met. For routine items, RAD "keeps tabs" on the progress through the regulation-making process. On major issues, Martin states that RAD will intervene appropriately, precipitating, if need be, a confrontation at the Special Committee of Council.[42] Besides its direct involvement in the regulatory process, RAD has other tools to monitor whether departments comply with the Treasury Board's regulatory policy.

> To do this, the [Treasury Board] Secretariat will rely on existing sources of information, including, where appropriate, the Federal Regulatory Plan, the departmental Multi-Year Operational Plans, Treasury Board submissions, major regulatory initiatives for Cabinet consideration, proposals going through the regulatory process, formal program evaluations and results of internal audits. In addition, where appropriate, the Secretariat will utilize the work of third parties (e.g., Office of the Auditor-General) to assist in determining the degree of compliance with this policy.

Where RAD wants to influence a proposed regulation, it appears to have three options: First, it could critique the RIAS with the objective of having the draft regulation changed or having the proponent department consider a different and superior approach. Second, RAD officials, particularly the director can try to initiate discussions with officials of proponent departments which seek assistance or which submit a draft RIAS which would result in an egregiously bad set of regulations. The objective is to question and cajole the department into changing its approach to improve the benefit/cost ratio or to even drop its plans to create new regulations.

---

42. The import of such "confrontations" is quite limited because they occur in secret thus RAD's critique of, say, a hopelessly inefficient draft regulation is not public in which case the cabinet's decision to override its own policies (i.e., $B \geq C$) would be visible. Further, the officials in RAD and the department proposing the new regulation both work for members of the cabinet which must outwardly remain united on matters of policy. Finally, the number of RAD officials is tiny compared to regulatory departments. Moreover, RAD officials cannot hope to have the specialized knowledge of the officials in regulatory departments. Thus the best they can do is to spot egregious errors and bring them to the attention of their minister and through him to the Special Committee of Council. This problem is discussed in Thompson (1980b), Miller and Yandle (1979), White (1981), Hopkins et al. (1981) and Hopkins (1992c).

Obviously, RAD officials have to be selective (the time for this activity is very limited relative to the volume of proposed regulations) and the technique requires considerable diplomacy - including a good sense for when to "fight" and when to "fold" (notably when the political considerations make the proposed regulation imperative). Third, RAD can, in a small number of cases, try to get their minister, the President of the Treasury Board, to take up cases of potentially very bad regulations first with the minister of the proponent department and even possibly with other ministers. The objective of the former is to "negotiate" a better regulatory solution while the objective of the latter is to have the Special Committee of Cabinet refuse to make the proposed regulations into law. Obviously, such effort can be used only very rarely. In any event, RAD's minister has many other responsibilities - including the critical one of keeping federal program spending under control as part of the larger effort to control/reduce the annual deficit (over $30 billion).

RAD's approach since it became responsible for the regulatory review process in 1991 has been to try to get departments to take their regulation-making efforts more seriously by

- focusing on the major issues (and avoiding "nit picking" the details of the RIAS),
- encouraging departments to adopt the best practices of other departments (diffusing "how to do it better" information/advice),
- providing more training for the scores of non-economists (i.e., engineers, lawyers, public administration, and arts graduates) in the mode of thinking underlying the RIAS,
- reinforcing the criteria (injunctions) set out in the *Citizens' Code of Regulatory Fairness* which was introduced in March 1986,
- getting departments to (a) elaborate on how they expect to gain compliance with the proposed regulations[43] and (b) ensure that they have sufficient resources for effective administration and enforcement (in light of the cuts in many areas of federal program spending in the past few years), and
- by having the regulatory policy apply to all existing regulatory programs, not just new initiatives.[44]

Jim Martin suggests that RAD is in a better position to improve the effectiveness/efficiency of federal subordinate legislation than was RAB within OPRA under a less senior minister. Martin notes that OMB in the U.S. has much more power to influence the regulation-making process (recall section 6.5 above). However, it too is subject to being overridden by political imperatives. Over the longer term, Martin believes that improvements in the regulatory process require a change in the culture within regulatory departments and agencies. One possible way this might be done is to introduce the idea of quality management.[45]

---

43. See Regulatory Affairs Directorate (1992a).

44. But see Chapter 7.

45. This is the approach outlined by International Organization for Standardization for Quality Management - Quality Assurance Standards for service organizations. According to Jim Martin, "It is also an idea which has not yet been accepted in the bureaucracy which seems to focus on TQM, being a fuzzier concept. I note that there is some possibility that a private sector champion will push for government departments to be certified as meeting this ISO standard by a third party such as the CSA! That would certainly lead to a major cultural change."

It must be emphasized that RAD has redefined its role in May 1991 in the direction of exercising even less of a "controller" function. For example, RAD no longer "signs off" on the RIAS prepared by each department on the theory that this makes each department responsible for the draft regulations and accompanying analysis it puts forward. This fairly subtle change in administrative procedure might be interpreted as an effort by RAD to shed part of its responsibilities - the most conflict-ridden part where it (and RAB) had sought to exercise a quality control function. The move might be explained as trying to better align fewer responsibilities with less resources.

7.3 Limits on RAB/RAD as a "Controller" Agency

As a central or "controller" agency, RAD/TBS has certain obvious weaknesses:

- It has a vague mandate, particularly since May 1991 (recall section 3.09 in Chapter 4 and **Appendix 13**).
- It does not have sufficient staff to oversee the RIASs and other aspects of the regulation-making process in the sense of providing a critical assessment of the RIAS.
- The officials in RAD are most unlikely to be rewarded for "taking the heat" for strongly criticizing the regulatory initiatives of departments.
- RAD's "power" depends on the strength of its Minister (President of the Treasury Board) and his/her willingness to advocate more efficient regulation.

The effectiveness of the "controller" function exercised by RAD (or its predecessor, RAB) depends greatly on the will of the cabinet. The cabinet has not been willing to have RAD (or its predecessor) exercise a strong "controller" function because that would limit the discretion of ministers to use new regulations for maximum political advantage.

The 1991 procedures manual for proposed regulations makes it clear that "the content of the RIAS is the responsibility of the department or agency sponsoring the regulation, and Deputy Heads will be held accountable" (Treasury Board Secretariat, 1991, p. 60). RAD's role is described as reviewing the RIAS "to determine whether the potential impact of a regulatory proposal and other aspects of the Government's regulatory policy have been properly addressed." The manual gives no indication of either the criteria RAD employs or, more importantly, what adverse consequences follow if the RIAS fails to pass muster with RAD. Yet, in general, government agencies have more difficulty controlling other government agencies than entities in the private sector. Wilson and Rachal (1977, pp. 7-13) describe a number of constraints on the ability of government agencies to control other agencies: absence of direct control over the budget, personnel and structure of the other agency; insufficient rank and the inability to invoke the name of higher (and more potent) authority, e.g., the PM; the mutual independence of the agencies; and the inability to use the courts to modify the behaviour of other agencies. Thus, "one [government] agency can control the behaviour of another if the second does not regard

the constraint as threatening its autonomy" (Wilson and Rachal, 1977, p. 11). Given the small number of professionals working in RAD (about five), and its limited formal powers, it is "trying to hold back a flood with an index finger." Indeed, it is no longer making a serious attempt to do so, but the problem lies with RAD's political masters not with the officials.[46]

In general, the approach of RAD has been to be positive and pro-active rather than acting as perennial nay-sayer. The fact is that the minister of a regulatory department, particularly if backed by aroused interest groups, can almost always have his/her way in creating new regulations. The fact that the required was not done or done poorly, that few alternatives were explored or that the social costs greatly exceed the benefits will not stop new regulation from being passed by the Cabinet. Political imperatives generally dominate the regulation-making process in Ottawa. Unless the President of the Treasury Board minister is wholly "on side," the best RAD officials can do is to hold up proposed regulations in an effort to have departments rethink their proposed regulations. Then the outcome depends largely upon the relative power (on the particular issue in question) of the President of the Treasury Board and that of the Minister proposing the regulations (recall the discussion in Chapter 5). In general, RAD is probably stronger by reason of being lodged inside the Treasury Board Secretariat. The TBS culture is to rely on the expertise of officials for advice on programs because - more than others - the President of the Treasury Board is vastly overcommitted/overworked.

One of the central limitations on regulatory reform - including the process - is the difficulty cabinet ministers (including those responsible for regulatory reform) have had in understanding the nature of regulation as a governing instrument. In particular, they have had trouble seeing the potentially very large economic consequences that can flow from major regulatory initiatives. In general, the Mulroney Government prefers much less paper in preparation for its decisions than did the Trudeau Liberals. If ministers do not use this aid to decision-making they are less likely to achieve the goals of their own policy to improve the process. But one of the central objects of the RIAS requirement is to provide a stronger analytic base for new regulations. Ministers have routinely violated PCO's seven-day rule which specifies that all the paper supporting a matter on the agenda of a cabinet committee or for passing regulations must be submitted seven days before the meeting at which decisions are taken.

---

46. In the U.S., OMB, under its mandate in Executive Order 12291 in February 1981, has been able to "filter out" some proposed regulations. McGarity (1991, p. 22) states that "OMB quickly began to exercise its review authority. During 1981, ninety-five regulations were either withdrawn by agencies or returned by OMB for reconsideration because of OMB's questions concerning their consistency with Executive Order 12291. In 1982, eighty-seven regulations were returned to or withdrawn by the agencies. The rejection and withdrawal pace continued at about the same rate throughout the decade. In 1988, for example, eighty-five regulations were either withdrawn or rejected. This represented only 3 to 4 percent of all of the rules that OMB reviewed, but... OMB has had a very significant impact on the relatively small universe of regulations that really matter."

According to Tony Campbell, when he was head of RAB (RAD's predecessor), both PCO and TBS tended to resist RAB's efforts to get departments and agencies to adhere to the RIAS requirements. In his view, officials in these units want "to make Ministers smile." RAB was certainly likely to make the sponsoring minister frown or even angry if its analysts tried to hold up their department's regulatory initiatives. The point is that each minister can legitimately claim to have a statutory mandate for their regulatory initiatives. Moreover, they have the administrative and analytic support of scores of officials knowledgeable about the issues being addressed in the proposed regulations. The contrast to RAB could hardly be greater.

Given the fact that the same body (the Cabinet) controls both sides, there are distinct limits on the scope/intensity of conflicts between central agencies (like RAB/OPRA and now RAD/TBS) and regulatory departments. Efforts to modify the behaviour of regulation-initiating departments are a matter of the art of the possible, particularly when the central agency's requirements are antithetical to the culture (and skills) of the department(s). The middle-level and senior officials on both sides will have to work together in the future and, indeed, their roles may be reversed. Thus all out conflict is to be strongly avoided. The roles/authority of both sides is not perfectly clear so pushing things to a head may produce decisions by ministers which both sides may well regret. In particular, it is not clear how far officials in RAD can push in their efforts to have the Cabinet live up to the policies they established to govern their own behaviour. With very few exceptions, creating new regulations is not seen by departmental officials as a very important activity. This may be a hang over from an earlier period when most of the substantive elements of legislation were contained in the statute. In the "old days," regulations really provided the detailed and technical means of implementing the substance contained in the statute. Today, however, it is common for new statutes to provide only a framework. The substance can only be determined by examining the regulations.

As has been discussed in Chapter 5, the fundamental characteristics of cabinet government necessarily limit reforms to the regulation-making process which take the form of administrative directives because they amount to "self-regulation" by the cabinet of the cabinet. While such reforms may have value to the cabinet as a symbolic form of reassurance to many voters, they are <u>not</u> allowed to impose any real constraint on the widest range of efforts to achieve the central goal: obtaining sufficient political support to achieve re-election.

Figure 6-1

CLASSIFYING EFFORTS TO REFORM THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1971-1992

1. Efforts to Improve Proposed Regulations Before They are Enacted

- Statutory Instruments Act (1972)
- SEIA requirement for major new HSF regulations (beginning in August 1978)
- "Guiding Principles of Federal Regulatory Policy" (1986)
- "Citizen's Code of Regulatory Fairness" (1986)
- Regulatory Agenda - twice per year (beginning in May 1983)
- Regulatory Plan, annual (beginning in late 1986)
- Regulatory Impact Analysis Statement requirement for new regulations (1986)
    - advance consultation
    - examination of alternatives
    - anticipated impact, notably cost-benefit analysis
    - compliance strategy
    - pre-publication of draft regulations for notice and comment

2. Efforts to Improve Existing Regulatory Programs or Regulations

- Review of recently enacted regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (established in 1972)
    - Its primary focus is on form and legality
    - Committee was given the authority to introduce a negative resolution to the House to disallow regulations in 1986
- Periodic evaluation of all regulatory programs
    - originally every 3 to 5 years (1977)
    - cycle set at 7 years (1986)
    - period left up to the deputy head (1991)
- Periodic review of regulatory statutes every 10 years by Parliamentary Committees (1986)

Source: Grouped by the author from **Appendix 7**.

Figure 6-2

VIRTUES AND LIMITATIONS OF REGULATORY ANALYSIS

Virtues of Regulatory Analysis

1. Regulatory analysis (RA) brings comprehensive analytical rationality to bear on regulatory decision making
    - Asking the right questions.
    - Identifying options.
    - Gathering and analyzing information.
    - Increased sensitivity to the impact of regulations on small business.
    - Justification by explicit reference to articulated policies.
    - Explicit identification of information gaps and assumptions.
    - Identifying research needs.
    - Restraint upon inappropriate "political" considerations.
    - Identifying "correct" results.
    - Securing successful judicial review [does not apply in Canada].
2. RA facilitates policy management.
3. RA informs the legislature and the public.
4. RA may provide regulatory relief.

Limitations of Regulatory Analysis

1. Practical impediments to preparing regulatory analyses
    - Conflicting goals.
    - Cost/difficulty of identifying options.
    - Inadequate information
        - inadequate cost and economic impact studies
        - inadequate benefit studies.
    - Bias in cost and benefit studies.
    - Inadequate models.
    - Inadequate tools for quantification.
    - Problems in characterizing uncertainties/risks.
    - Failure to do retrospective analyses.
    - Deadlines and delay.
    - Insufficient analytical resources.

Figure 6-2 - end

2. Regulatory analysis and public values.
    - Values in cost-benefit analysis.
        - Valuation problems (intangibles; non-market values; value of life and limb; monetizing risks).
        - Valuing the future (discount rates).
        - Distributional impacts.
        - Efficiency as a meta-value.
        - Cost-effectiveness analysis.
    - Depoliticizing regulatory decision making.
    - Repoliticizing regulatory decision making: hidden policy agendas
        - Internal accountability
        - External accountability
3. Problems in communicating regulatory analyses
    - Intra-department (agent) policy management.
    - Communication with the legislature and the public.
4. Limitations on the use of analysis
    - Resistance by program branch officials.
    - Resistance of upper-level decision makers.
    - Statutory constraints on the use of analysis [almost unknown in Canada, but *Charter* rulings by the courts may require action regardless of cost].
    - Alternative forms of intervention beyond the department/agency's authority.
    - Use of analysis to advance substantive goals.

Source: Adapted slightly from McGarity (1991, Ch. 8, 9).

Figure 6-3

COMPARISON OF THREE METHODS OF DECISION MAKING

Adjudication (Law)	Science (Technical Expertise)	Politics
• Consistency over time (*stare decisis*)	• Process based on the rationality paradigm	• Emphasis on interest accommodation
• Consistency across situations (treating like cases alike)	• Objectivity based on widely-accepted scientific principles	• Decision maker exercises discretion
• Neutrality/independence of the decision maker	• Relies on specialized knowledge and deductive reasoning	• Decisions may embody personal/partisan preferences (ideology)
• Methodology of hearings and confrontation	• Strong emphasis on facts and careful (replicable) investigation	• Legitimacy of decision maker stems from popular election
• Reasoned decisions	• Stress scientific, managerial, efficiency values	• Heavy emphasis on the fitness of outcomes over niceties of the process
• Opportunities for appeal	• Decision maker is depersonalized	• Pragmatic (what works) orientation
• May be perceived as politically unaccountable	• Limited exercise of discretion	• Need for trade-offs ("deals") is accepted
• Often seen as conservative; past focused	• Process is inaccessible to lay persons	• Strong support for majoritarian values
• Strong emphasis on niceties of procedure	• Method may be perceived as mechanical with little regard for real individuals	• Process is participatory and responsive to those able to get organized

Source: Adapted from Edley (1990, Ch. 2).

Table 6-1

PROGRESS REPORT ON 1991 REGULATORY PLAN INITIATIVES[1]

Department	F	W	P	N	S	D	I	R
Agriculture Canada	11	14	11	35	2	47	36	0
Communications Canada	4	0	1	9	0	10	10	0
Consumer & Corporate Affairs	2	6	2	32	2	28	31	0
Dept. of Finance	1	0	0	6	3	5	20	0
Dept. of Justice	3	1	1	2	2	4	5	0
Dept. of Secretary of State	2	0	0	2	0	2	3	0
Emergency Preparedness	0	1	0	0	1	1	2	0
Employment & Immigration	7	3	0	15	7	10	10	0
Energy, Mines & Resources	3	0	0	25	1	24	23	0
Environment Canada	5	7	4	43	3	40	30	0
External Affairs & Int'l Trade	3	2	0	3	1	3	3	0
Fisheries & Oceans	12	6	1	36	1	40	36	0
Health and Welfare[2]	4	3	11	50	14	49	59	0
Indian & Northern Affairs	4	1	0	18	0	18	17	0
Labour Canada	2	0	0	11	0	11	5	0
Multiculturalism & Citizenship	0	0	0	1	0	1	1	0
National Capital Comm.	0	0	1	0	0	1	1	0
National Defence	0	0	0	4	0	4	4	0
Office of Comm. for Fed. Judicial Affairs	0	0	0	1	0	1	0	0
Office of Superintendent of Fin. Inst.	1	0	2	5	0	7	7	2
Public Works Canada	0	0	0	0	1	0	0	0
Revenue Canada Customs & Excise	2	3	2	9	0	9	16	9
Revenue Canada Taxation	6	7	0	1	2	0	7	0
Solicitor General	3	3	1	8	1	11	12	0
Transport Canada	12	3	15	93	4	87	71	0
Treasury Board	1	0	1	1	0	1	1	0

Table 6-1 - end

Department	F	W	P	N	S	D	I	R
Veterans Affairs	0	1	0	2	0	2	2	0
Atomic Energy Control Board	2	0	1	4	4	2	6	0
Can. Mortgage & Housing Corp.	0	4	0	4	0	4	4	0
Canada Post Corp.	0	0	1	0	1	1	0	0
Can. Radio-Television & Telecomm.	2	0	0	2	0	2	2	0
Copyright Board	0	1	0	1	0	1	1	0
Elections Canada	1	0	0	0	0	0	0	0
Hazardous Materials	1	0	0	3	0	3	3	0
Immigration & Refugee Board	0	0	0	3	0	3	0	0
National Energy Board	0	0	1	6	0	7	6	0
National Transportation Agency	1	1	2	21	4	19	20	0
Procurement Review Board	0	1	0	1	0	1	1	0

1. Status report as of September 15, 1991.
2. 13 x J: Initiative with P.C. or Department of Justice.
   4 X M: Initiative with Minister's office.

F = already published in the *Canada Gazette*, Part II
W = withdrawn
P = prepublished, in process of moving towards final appeal
N = not yet published in either Part I or Part II of the Canada Gazette
S = on schedule according to the Regulatory Plan for the current year
D = delayed
I = included in the Regulatory Plan for 1992
R = recurring

Source: Treasury Board Secretariat, *Federal Regulatory Plan, 1992* (Ottawa, 1991).

Table 6-2

ROUGH ESTIMATES OF COST OF ECONOMIC EVALUATION OF SELECTED FEDERAL ENVIRONMENTAL REGULATIONS

	Pulp & Paper[1] Regulations	Export-Import of Hazardous Products[2]	New Substances Notification Regulations
(A) Cost of Consultants' Studies	$160,000	$111,580	$134,000
Cost of Economists' Time	$90,000	$90,000	$90,000
Travel Cost (consultations)	$13,500	--	--
Total Cost	$263,500	$201,580	$224,000
(B) Work Completed	• 4 background studies • Extensive consultations • RIAS	• 6 background studies • Consultations • RIAS	• 2 background studies[3] • Consultations[3] • RIAS[3]
(C) Total Cost Required to Do a "Complete" Economic Assessment of the Regulation(s)	$363,500	$400,000	$350,000

1. Includes three regulations. See *Canada Gazette*, Part II, May 20, 1992, pp. ?
2. See *Canada Gazette*, Part I, June 20, 1992.
3. Not yet complete. Expected to be published in *Canada Gazette*, Part I in January 1993.

Souce: Arthur Sheffield, Regulatory Affairs and Program Integration, Environment Canada, Hull, P.Q., September 1992..

Table 6-3

COSTS OF NEW PULP AND PAPER INDUSTRY EFFLUENT REGULATIONS CREATED IN MAY 1992 (present value in 1990 $ millions)[1]

Category of Costs	Regulation		
	Dioxins & Furans	Defoamer & Wood Chips	TSS & BOD[6] (Fisheries Act)
• Capital costs	568	0	4100[4]
• Operating costs	0	0	
• Monitoring costs (private sector)	9.0[2]	4.8[3]	97.6[5]
• Government administration costs	17.3	0	47.4
Total	595.3	4.8	4245.0

1. Costs computed over 20 years and discounted at 10%.
2. Monthly monitoring analysis.
3. Incurred by manufacturers of defoamers.
4. Includes an increase to total annual operating costs of $211 million for 97 plants.
5. Amounts to $42,000 annually per plant for the three-year Environment Effects Monitoring requirement in the regulations.
6. Total suspended solids and biochemical oxygen demand matter.

Source: *Canada Gazette, Part II*, Vol. 126, No. 11, May 7, 1992, pp. 1947-1979; 1962-1963; 2000-2001.

Table 6-4

COMPARISON OF RULES REVIEWED BY THE U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET BETWEEN 1981 AND 1990, BY TYPE

Type of Rule	Number of Rules									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Nonmajor	2,705	2,559	2,422	2,055	2,155	1,934	2,246	2,280	2,141	2,057
Proposed	970	1,026	1,045	951	1,050	784	1,056	1,293	921	825
Final	1,735	1,533	1,377	1,104	1,105	1,150	1,190	987	1,220	1,232
Major	60	79	63	60	60	73	70	83	79	82
Proposed	25	29	22	33	21	25	40	43	32	39
Final	35	50	41	27	39	48	30	40	47	43
Total Proposed	995	1,055	1,067	984	1,071	809	1,096	1,336	953	864
Total Final	1,770	1,583	1,418	1,131	1,144	1,198	1,220	1,027	1,267	1,275
Executive Order 12291 Not Applicable	35	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2,800	2,639	2,485	2,115	2,215	2,007	2,316	2,363	2,220	2,139

Source: Office of Management and Budget (1991, p. 706).

Table 6-5

TYPES OF ACTIONS TAKEN ON AGENCY RULES - BY THE U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, PERCENTAGE COMPARISON, 1981-1990

Action Taken by OMB	Percentage									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Found consistent, without change	87.3	84.1	82.3	78.0	70.7	68.3	70.5	70.9	73.8	71.8
Found consistent, with change	4.9	10.3	12.7	15.1	23.1	22.9	23.7	21.9	19.4	19.3
Withdrawn by agency	1.8	1.2	1.6	2.4	3.1	2.8	2.5	2.4	2.7	2.5
Returned for reconsideration	1.6	2.1	1.3	2.7	1.5	1.4	0.4	1.2	1.3	1.0
Suspended	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0.7	2.7
Sent improperly or exempt	3.1	0.9	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4	0.2
Emergency, statutory, or judicial deadline	1.4	1.4	2.0	1.7	1.2	4.3	2.5	3.5	1.6	2.5
Total[1]	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

NA: Not applicable

1. Percentages may not add up to 100 percent due to rounding.

Source: Office of Management and Budget (1991, p. 715).

Table 6-6

NUMBER OF STATUTORY INSTRUMENTS AND NUMBER OF PAGES BY DEPARTMENT, 1991 AND 1992[1]

Departments	1991		1992 (to end of June)	
	Pages	Number of Stat. Inst.	Pages	Number of Stat. Inst.
Agriculture	447	197	182	50
Atlantic Canada Opportunities Agency	6	1	0	0
Canada Deposit Corporation	6	2	0	0
Canada Grain Commission	0	0	9	2
Canada Post Corporation	90	28	0	0
CRTC	14	7	0	0
Communications	26	4	25	5
Consumer and Corporate Affairs	150	27	0	0
Employment and Immigration	1260	50	842	29
Energy, Mines and Resources	44	9	29	3
Energy Supplies Allocation Board	3	1	0	0
Environment	165	27	95	12
External Affairs	53	22	34	12
Finance	564	115	476	120
Fisheries and Oceans	482	120	191	15
Health and Welfare Canada	110	26	116	32
Indian Affairs and Northern Development	43	19	74	29
Industry, Science and Technology	16	6	12	4
International Trade	3	1	11	5
Justice	77	14	273	26
Labour	62	4	3	2

Table 6-6 - end

Departments	1991		1992 (to end of June)	
	Pages	Number of Stat. Inst.	Pages	Number of Stat Inst.
Minister of State	31	1	5	1
National Defence	38	7	14	5
National Revenue	0	0	209	89
Prime Minister	63	51	12	8
Privy Council	13	2	0	0
Privatization	5	2	2	2
Public Service Commission	3	1	0	0
Royal Canadian Mounted Police	3	1	4	2
St. Lawrence Seaway Authority	2	1	2	1
Secretary of State	43	11	58	10
Solicitor General	19	4	3	1
Supply and Services	41	16	20	10
Transport	536	78	285	53
Treasury Board	16	7	18	1
Veterans' Affairs	19	10	11	3
Total	**4393**	**862**	**[to week 28]**	

1. As published in the *Canada Gazette, Part II*.

Source: The data base of the Registrar of Statutory Instruments, Privy Council Office, Ottawa.

Table 6-7

NUMBER OF FEDERAL STATUTORY INSTRUMENTS BY TYPE, 1990 AND 1991

Type	Registered		Published		Exempt[2]	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Orders in Council						
• SORs	608	518	608	518	0	0
• SIs	158	143	156	142	2	1
Total	**766**	**661**	**764**	**660**	**2**	**1**
Ministerial Orders						
• SORs	247	183	230	173	17	10
• SIs	7	17	7	14	0	3
Total	**254**	**200**	**237**	**187**	**17**	**13**
Proclamations						
• SORs	5	17	5	17	0	0
• SIs	10	7	10	7	0	0
Total	**15**	**24**	**15**	**24**	**0**	**0**
Total SORs	860	718	843	708	17	10
Total SIs	175[1]	167[1]	173[1]	163[1]	2	4
Grand Total	**1035**	**885**	**1016**	**871**	**19**	**14**

1. Includes statutory instruments published with Special Authority.
2. Not required to be published.

Source: The data base of the Registrar of Statutory Instruments, Privy Council Office, Ottawa.

Chapter 7

ASSESSMENT OF THE EX POST ANALYSIS OF REGULATORY PROGRAMS, STATUTES AND REGULATIONS

- "I repeat... that all power is a trust - that we are accountable for its exercise - that from the people, and for the people, all springs and all must exist" - Benjamin Disraeli (1804-1881).

1.0 INTRODUCTION

As described in **Figure 6-1** in Chapter 6, the efforts to improve the federal regulatory process over the past two decades can be grouped into two categories: the *ex ante* evaluation of proposed regulations, and the *ex post* analysis of existing regulatory programs, statutes and regulations. Chapter 6 focused on the former while this chapter focuses on the latter set of process reforms. *Ex post* analysis is taken to include the review of new regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.[1] Indeed, section 2 examines the role of the SJC and offers a brief critique. Section 3 deals with the administrative policy requiring the review (as opposed to evaluation) of regulatory statutes and regulatory programs. Section 4 deals with the policy which requires the periodic evaluation of all regulatory programs.

2.0 STANDING JOINT COMMITTEE

As noted in Chapter 2, the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments (now the SJC for the Scrutiny of Regulations) was created in 1972. According to Francois Bernier, a senior official who serves the SJC, its principal functions are: oversight, visibility and accountability to Parliament which enacted the legislation under which the subordinate legislation is created by cabinet. The SJC does not deal with the policy underlying new regulations. It focuses on their legality and technical characteristics.

---

1. While the SJC does not conduct an *ex post* analysis of regulatory programs, its review of new regulations is performed after the regulations have become law. Thus its activities are included in this chapter.

2. Recall that POCJ has at least 23 professionals to conduct the legal review of all proposed regulations and other statutory instruments.

The SJC has three professionals to assist it (only two of which are paid by the Committee).[2] Naturally, the Committee has to be selective. The Committee tries to work on a consensus basis and thus avoids votes which might split the Committee down partisan lines.

In his "special audit" of the federal regulatory process in his 1989 *Report* the Auditor General stated that

> **...the scrutiny of regulations by the Standing Joint Committee is essential to maintaining parliamentary control over the regulating powers delegated to the government by Parliament**.... We found instances where the legislative authority for a regulation continues to be debated or a satisfactory solution was not implemented after many years of exchanges between the SJC and departments (Auditor General, 1989, p. 349).

The Auditor-General provided some outstanding examples of regulatory departments' slowness to correct problems identified by the SJC.

> The SCJ informed Environmental Protection on 16 December 1977 and 17 March 1978 that its effluent regulations, under Section 33 of the Fisheries Act delegating ad hoc discretion to the Minister, are outside the Department's legislative authority. The matter remains unresolved after many years of exchanges between the Department and SJC (Auditor General, 1989, p. 357).

> The SCJ informed Health and Welfare Canada on 10 February 1975 that the Department's 1972 regulations had improperly delegated power to the Minister under a certain section of the Narcotic Control Act, managed by the Drugs Directorate, Health Protection Branch. Extensive correspondence ensued between the Committee and the Department. On 14 June 1988, the Minister informed the Committee that he intended to introduce legislation to rectify this and other issues. The legislation had not been introduced at time of writing (Auditor General, 1989, p. 357).

What changes might be made? First, a senior official argues that the disallowance by negative resolution procedure[3] should be incorporated into statute. Second, the disallowance power should be extended to cover regulations initiated by the CRTC and NTA. Third, the SJC might focus on absence of control over the delegation of authority to ministers, the Cabinet, regulatory agencies to make regulations in the enabling clauses of statutes. There is no control over the breadth of the regulation-making power (just look at the length of enabling clauses).

The Auditor General (1989, p. 350) made the following recommendation concerning the SJC.

> The Standing Joint Committee should consider extending its review to elements of the regulatory impact assessment statements. For example, it could review on a selective basis, the completeness of information in the RIAS relating to consultation and impacts. The SJC should also consider presenting periodic reports to Parliament summarizing the major issues of government-wide regulatory authority it has raised and the extent to which major concerns remain unresolved between particular departments and the Committee.

---

3. This was described in section 3.10 of Chapter 4.

3.0 REVIEW OF STATUTES AND PROGRAMS

The "Regulatory Process Action Plan," released in May 1986 as part of the Regulatory Reform Strategy, specified that "Parliamentary Committees will review all regulatory statutes over a ten-year cycle and recommend sunsetting action to the government." Six and one-half years later, this process had not been started. Further, the Action Plan stated that "a Committee of Cabinet will ensure the review of all regulations over a seven-year period and recommend sunsetting action to the Cabinet." It was not until February 1992 that the Minister of Finance announced that it was beginning a "department-by-department review of existing regulations to ensure that... they result in the greatest prosperity for Canadians." Only three departments (Agriculture, Consumer and Corporate Affairs and Transport) were chosen to begin this process. Their reports were completed late in 1992.

The Action Plan in 1986 stated that "Cabinet will also initiate periodic in-depth policy review of regulatory programs which involve more than one department or agency or where inefficiency, overlap or duplication is evident." In its "self-evaluation" published in September 1988, the Regulatory Affairs Branch indicated that the several departments regulating the health and safety of food had negotiated a set of arrangements to reduce overlap and duplication. See OPRA (1988b) and **Appendix 10**.

4.0 PERIODIC EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS

As noted in Chapter 3, the first effort to improve the federal regulatory process occurred in September 1977 when the Treasury Board adopted a policy requiring that all government programs - including regulatory programs - be evaluated every three to five years. The details of Treasury Board Circular 1977-47 are discussed in Treasury Board Secretariat (1981). The OCG was given responsibility for the administration of the 1977 policy shortly after it was created in 1978. The policy remained in place until it was modified by a new policy statement by the Office of the Comptroller General in August 1991 (see **Appendix 14**).

In its interim report in December 1979 the Economic Council of Canada proposed a fairly detailed policy of periodically evaluating all federal regulatory programs. The Council provided advice on the following issues: overall responsibility for the policy and its implementation, methods of determining the schedule, suggestions for the right questions to be asked, preparing for evaluations, reviewing the results internally and by the legislature, publication of the evaluation reports, and follow-up action. See Economic Council (1979, pp. 78-81).

The Ministerial Task Force on Program Review described the means by which regulatory (and other government) programs are or could be evaluated periodically.

> Evaluation of existing regulatory activities is possible through a variety of mechanisms. The Cabinet or a Minister may direct that a legislative or policy review be carried out. Most departments and agencies conduct ad hoc review of their regulatory activities. But these tend to be concerned with efficiency or effectiveness as opposed to the need for the activity in the first place. Internal audits can focus on specific regulatory programs. The Program Evaluation System, administered by the Office of the Comptroller General, is supposed to ensure periodic and systematic evaluation of all

> programs over a three-to-five-year cycle. The Auditor General may review the regulatory programs of a department or agency. However, notwithstanding the available mechanisms for evaluations, the reality is that they have rarely been used for substantive regulatory review in recent years (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 666).

The study team which examined regulatory programs concluded that the federal government did not "have an effective mechanism for systematically evaluating existing regulatory programs and for deciding whether to continue, abolish or modify them."

An official in the OCG emphasized that, despite the very useful suggestions of the Economic Council (1979, Ch. 6), there has been little demand for periodic evaluations of regulatory programs aside from the deputy heads and the Treasury Board. In particular, prior to the Senate Committee's hearings (prompted by Hartle's (1990) paper), Parliament appears to have little interest in such evaluations. He noted that the Auditor General had chapters on program evaluation in his 1983, 1985 and 1986 *Reports*. In summary terms, the departments involved, the OCG and TBS have concentrated on supplying program evaluations.

On the demand side, the official suggests that OCG finds it very difficult to determine what ministers want and what MPs want - even what deputy heads want. Further, it may well be that what they want would require studies with rather different analyses. This will require more resources. Good evaluations cost money - from $100,000 to $1 million each. The study of CIDA cost about $500,000. On the other hand, if studies produce savings of only 1% or improve effectiveness by 1% they will easily pay for themselves. In general, OCG finds that expenditures on, on average, program evaluation produce benefits (savings) of almost three times their cost (see **Appendix 21**).

4.1 OCG's Role

While OCG has policy responsibility for the periodic evaluation of all government programs in 1978, it is quite a limited one. It is to

- develop/maintain the policy framework,
- provide technical assistance,
- urge departments to establish a schedule,
- provide assessments of studies, and
- monitor the activities of departments - but the deputy head retains responsibility for virtually the entire process (the deputy minister is the "owner" of the evaluation and the process by which it is done).

The 1981 *Guide on Program Evaluation* specifies three purposes for program evaluations: "to produce credible, timely and objective findings on programs appropriate for resource allocation, program improvement and accountability."

The OCG emphasizes that the primary purpose of periodic program evaluation is to provide a problem-solving tool for the top management of each department. Evaluations help to measure performance and to

demonstrate accountability to the Minister,[4] Cabinet and Treasury Board. The client for each evaluation is the deputy head. It was never intended to be an independent expert assessment of the performance of specific problems in order to hold top officials (bureaucrats or politicians) accountable.

Central agencies such as the Treasury Board can request the OCG to undertake an evaluation - in which case OCG/TB becomes the client. The central agency must provide the money to evaluate any cross-departmental programs. However, tightening budgets have limited OCG's ability to undertake such evaluations. No regulatory program has ever been the subject of an OCG evaluation.

The OCG has published a number of manuals providing guidance to those doing evaluations of regulatory programs. The first draft was issued in March 1985 - almost eight years after the 1977 TB Circular. Each year OCG sends a list of completed evaluations to the officials who prepare Part III of the *Estimates* and to the Public Accounts Committee if the department agrees. Thus, the list published in Part III is incomplete. The first Program Evaluation Plan was published in the 1988 *Regulatory Plan* (December 1987). The last evaluation plan by the OCG was dated April 1990. Some basic facts about the federal program evaluation policy, which cost about $30 million in 1991/92, are contained in **Appendix 21**.

The OCG's staff focus on the quality of the evaluations and also on the department's responses to the recommendations. In 1992, OCG has 15 to 17 person years for program evaluation (and no dollars for contracts). Yet it must cover 44 departments and agencies. As **Appendix 21** notes, some 547 evaluations were produced between 1984/85 to 1990/91. The OCG staff must work on the development of evaluation methodologies and training of those who do evaluations. In contrast, the Department of Employment and Immigration has 30 person-years to conduct program evaluations.

An official in OCG indicated that the program evaluation function belies the myth that central agencies have great power. While OCG establishes the framework, it does not exercise an oversight function. It has no authority in this regard. OCG monitors the program evaluation efforts of departments, but it is not a "controller" agency. Evaluations are (literally) the property of the department for which they are done and they are conducted by specialized units of the department. The OCG has to request a copy of evaluations done by departments in order to review them for quality. However, officials state that the OCG usually has "good access" to departmental evaluations. OCG's critique, usually of one or two years' crop of evaluations, is sent to the DM of the department whose programs were evaluated. A copy also goes to the manager of the department's evaluation unit. The OCG's "power" is limited to the possibility of "embarrassing" the DM/department whose evaluations are "shoddy." The OCG must use suasion, not force since he lacks the authority to "make"

---

4. Several officials pointed out that even when they are considering expenditure cuts Ministers do not reach for recent evaluations of government programs. It appears that "gut feel" for political realities greatly influences decisions in these situations. Ministers tolerate, but do not actively support the system of program evaluation.

departments abide by the tenets of his policies including program evaluation. To be most effective, OCG has to be involved early in the evaluation process and monitor it as it proceeds. OCG appreciates that pressures from client groups can shape program evaluations and the DM's responses to them. Government is becoming more and more a process of negotiation/bargaining. The OCG staff have to balance their need for access to be able to acquire the necessary information and their ability to see that improvements are made as a result of program evaluation. Such an approach - stressing the desire to help improve performance - is believed to be the best way to get changes implemented.

4.2 Example: Program Evaluation in the Department of Transport

The regulatory programs evaluated by DOT over the past five or six years are the transportation of dangerous goods, marine/ship safety, aviation safety, and motor vehicle/road safety (see **Table 10**). The evaluation of regulatory programs is integrated with the evaluation of other programs (i.e., expenditure programs).

DOT's resources for program evaluation consist of five professional PYs, one secretary and a Director General.[5] Normally, the unit has a total of 10 PYs. In addition, the evaluation unit has $700,000 in contract money, but this figure includes consulting, payment of secondments, travel for staff, and summer students. Five years ago, the Evaluation Branch had 16 PYs. DOT stresses the need for high quality research that senior management can trust in making important decisions. DOT evaluators stressed that their approach focuses on information to facilitate better decisions, i.e., actions by responsible managers.

Program evaluation is usually approached from multiple perspectives, e.g., clients, program managers, external experts, politicians. DOT utilizes an extensive challenge process when a rough draft of the evaluation study is available. It is reviewed by Treasury Board analysis, OCG liaison officer, the department's Resource Management Board, external consultants, audit branch of the department, the client branch and ADMs before being officially adopted. This process is useful in a number of ways: eliminating factual errors, providing a broader perspective, ensuring methodological rigour.

4.3 Comptroller General's Views

In his recent testimony before the Senate Committee, the Comptroller General emphasized that "program evaluation is a departmentally situated function... working for a management team of the department..." It is "an

5. In the U.S., for example, much greater resources were made available to the U.S. Department of Transportation for its study of the benefits of transportation deregulation. See U.S. Department of Transportation (1992).

internal system to serve the executive as opposed to providing competing views for challenge in a political forum"[6] (quoted in Standing Senate Committee on National Finance, 1991, p. 46:15). He went on to say that while OCG establishes a policy framework for the evaluation function, "we do not superintend departments. We do not tell them what to do. We simply ensure that they are in general compliance with the policy." Because the program evaluation policy, by design, is intended to meet the needs of deputy heads to measure performance to facilitate "internal" accountability, the OCG does not provide critiques of these evaluations to Parliament or otherwise make them public. It is not even clear whether the Minister responsible obtains a copy of the OCG's "quality assessments."

In 1977, Treasury Board policy specified a three to five year cycle for program evaluations, but "in some cases a longer time frame may be required" (see Treasury Board of Canada, 1981b). In 1986, the cycle was set at seven years for regulatory programs (and 10 years for regulatory statutes). In his testimony before the Senate Committee in 1990, the deputy comptroller general said that it would probably take more than 10 years to cover all programs. He seemed little troubled by this fact - even when pressed by Committee members.

4.4 Auditor General's Assessment

Between 1985 and 1989 the Auditor General reviewed program evaluations in three departments (see **Table 7-1**). In his special audit of the federal regulatory process the Auditor General in his 1989 *Report* devoted little space to the periodic evaluation of regulatory programs. He did note that

> **Improvements are needed in the evaluation of regulatory programs in the departmental branches we audited....** Only one department had conducted and finalized program evaluations of regulatory programs[7] .... Consideration of a full range of practical regulatory options may be constrained by an absence of legislative authority for a number of these options (Auditor General, 1989, p. 349).

One of the weaknesses of the Auditor General's review is that it covered only four departments.[8] Yet in 1986, the Mulroney Government committed itself to seeing that all regulatory programs were evaluated at least every seven years. Thus the Auditor General failed to note how far behind it had fallen only two years after it

---

6. Note that in a 1979 paper, the OCG described program evaluation as "the periodic, independent and objective review and assessment of the program to determine, in light of present circumstance, the adequacy of its objectives, its design, and its results both intended and unintended" (quoted in Standing Senate Committee on National Finance, 1991, p. 46:12). One might question whether the present method of evaluating regulatory programs is "independent" and "objective." Programs are evaluated by units within the department whose program is under review and the evaluations are the property of the deputy head.

7. "We found that the evaluation of the industrial effluent and commercial toxic chemical control programs was not satisfactory. For example, data were inadequate on compliance with existing regulations" (Auditor General, 1989, p. 353).

8. Note that the Auditor General's 1990 *Report* is highly critical of the quality and coverage of program evaluation studies in the Department of the Environment.

established a schedule to evaluate some 93 regulatory programs in November 1986[9] - see section 4.6 below. Nor did the Auditor General assess the extent to which the policy (adopted in November 1987) to review[10] each regulatory program every seven years had been carried out.

4.5 Perspective of the Standing Senate Committee on National Finance

In its report on the federal government's policy with respect to the periodic evaluation of all government programs, the Standing Senate Committee on National Finance (1991) provided the following insights into the policy. With respect to the design of the policy and the role of the OCG, the Committee made the following observations:

- The Committee noted that "the powers given to the OCG to enforce program evaluation standards [is] quite limited. In particular it had no power to withhold program funds from delinquent departments and agencies, although it could advise the Treasury Board and other ministers to do so" (p. 46:13).[11]
- The OCG emphasized that "the system that we have designed is an internal system to serve the executive, as opposed to providing competing views for challenge in a political forum" (p. 46:15).
- With respect to the selection of programs to evaluate, the OCG stated, "we can influence, we can suggest, we do not control" (p. 46:16).
- Although the OCG stated that one-quarter of evaluation activity results from requests by the Treasury Board or Cabinet, "However, neither the OCG nor the Treasury Board has been able to provide to the Committee a list of centrally requested evaluation studies either underway or completed" (p. 46:18).[12]
- The OCG's review of 150 evaluation studies between 1984 and 1988 found that "only 17 per cent of the studies led to major program redesign, while over 50 per cent resulted in what might loosely be called improved management."[13] This finding caused the Committee considerable concern (but see **Appendix 21** for a more sanguine view of the usefulness of the evaluations).
- The Committee found "ample evidence" that program evaluations which produce negative results result in reallocations within departments. "It is disturbed, however, by the assertion that major, centrally directed expenditure reduction seldom if ever benefit from program evaluation findings" (p. 46:19).

---

9. This information was not given to the Auditor-General by RAB, although a senior official said such data were requested.

10. The distinction between "evaluating" and "reviewing" a regulatory program is not clear to the author.

11. While the OCG "prepares quality assessments of evaluations... at more or less regular intervals" which are given to departments on a confidential basis, "the OCG [was] not prepared to make them available to the Committee" (p. 46:15).

12. Note, however, that such studies are the result of Cabinet decisions. Thus only the Cabinet can release them.

13. For more detail, see **Appendix 21**.

The Committee's assessment of the federal government's program evaluation policy and of the OCG can be seen in the following comments:

- "At present, the OCG's capacity to monitor the implementation of its own policies is inadequate. This was shown in particular by its inability to provide reliable information to the Committee on the extent to which government programs have been covered by program evaluations,... [Further] data provided to the Committee on the evaluation of statutory programs was inaccurate and incomplete" (p. 46:25).
- "The Committee has the impression that the OCG prefers to act, when monitoring the evaluation function, as a broker between the Treasury Board and other central agencies on the one hand and departments on the other instead of [as] a central agency in its own right" (p. 46:25).
- "The OCG seems uncertain about the evaluation status of particular programs" (p. 46:17).
- "The Committee believes strongly that the requirements stated in the original policy [1977] should not be watered down as a consequence of the OCG's inability or unwillingness to enforce them" (p. 46:16).

The Committee offered a number of observations concerning the information about program evaluation studies provided to Parliament.

- The quality of the information in the section on program effectiveness in Part III of the *Estimates* "has been widely criticized." However, "despite this the Auditor General believes they are the appropriate vehicle for departments to use in conveying effectiveness information to Parliament." In his view, if Parliament wants better information it need only request departments to provide it (p. 46:23).[14]
- The scope of most program evaluations is far less than that of votes in the *Estimates*. "The consequence is that Parliament's decision to approve government expenditures is far removed from any information that may be available from evaluation studies" (p. 46:24).
- "The OCG shows little interest in providing information to Parliament, despite its role in [the] monitoring of Part IIIs of the Estimates." Further, the list of complete evaluations given by the OCG to the Committee "provides even less information about specific evaluations than is available in the better Part IIIs" (p. 46:25).

On the other hand, the Committee stated "There is no substantial pent-up demand for independent evaluations on the part of Commons and Senate committees" (p. 46:23).

---

14. The Committee went on to say that "Although the Auditor General is an officer of Parliament [sic], he has never responded to specific demands from Parliament or its committees, for reasons that are not clear to the Committee" (p. 46:22). This point fails to note that Parliament has to pass a resolution to request the Auditor General to do a specific audit. The Auditor General is not an officer of Parliament, although he does report to Parliament.

Assessment of the Senate Committee's Views: The force of the criticisms of the program evaluation policy offered by the Committee depends upon the point of view adopted as to the primary purpose of the policy. The OCG believes that "federal evaluation should be judged primarily on its relevance and utility to government decision-making and accountability." In contrast, Professor Hartle, whose paper prompted the Senate Committee's hearings, believes program evaluation studies should be one of the ways which Parliament and the public acquire information about the performance of government programs from which they can draw inferences about the effectiveness of ministers and hence of the Government. To perform this role, Hartle is right in saying that evaluations need to be independent and objective - hence they need to be done by a team dominated by persons from outside government and the department itself. However, if the purpose of the policy is to assist deputy heads in carrying out their management responsibilities, then the evaluations are like an internal audit performed for top management in a corporation or other organization. Therefore, it is unfair to argue - as the Committee did - that the OCG has failed in providing Parliament with information regarding evaluations of programs because (i) that is not the objective of the policy, and (ii) the Cabinet has not directed the OCG to provide Parliament with anything more than the list of program evaluations in Part III of the *Estimates*. (Of course, such a list must be complete and timely.) One wonders what purpose such a list can serve in terms of "external" accountability (i.e., to Parliament and the public) when the OCG cannot give copies of the evaluations to an MP or a parliamentary committee!

This confusion about the fundamental purpose of the federal program evaluation policy should not mean that all is well with the policy when it is assessed in its own terms.

4.6 The Author's Assessment

The present administrative policy which requires the periodic evaluation of all regulatory programs suffers from a number of serious weaknesses. To begin, the policy was (and is) incorporated into the administrative policy of the Treasury Board/OCG. It does not have the force of law. In fact, the OCG has - by design - even less authority to "enforce" the program evaluation policy on departments and agencies than did RAB or RAD has at present.

The period over which all regulatory programs were to be evaluated (146 according to the Ministerial Task Force on Program Review in 1986) was specified as three to five years in 1977. This was increased to seven years in 1986 and in 1991 the period between evaluations was left entirely up to the deputy head of the department which is home to the program (see **Appendix 14**).

The periodic evaluation policy, from the start, has been designed as a tool to assist the top management of a department to carry out their responsibilities.[15] It has never been seen as a means by which "outsiders" (e.g., Parliament or citizens) would gain insights into the performance of regulatory programs and therefore use the information to try to hold those responsible (notably the minister) accountable.

Program evaluations amount to a form of self-evaluation by government departments.[16] This violates the axiom that "no person should be a judge in their own cause." Officials in the OCG argue that fidelity to the rigorous principles of program evaluation[17] mean that it doesn't matter if the analyst sits inside or outside the department being evaluated. The focus is on hard data and careful analysis. Such studies do not offer a judgment on the deputy head. This perspective seems rather idealistic. The evaluators are middle-level employees of the department whose program is being evaluated. Their careers depend very heavily upon pleasing the deputy head to whom their report goes and who - in theory - is responsible for the management of the program being evaluated.

The OCG was slow in preparing analytical/methodological materials to assist departmental officials in conducting the evaluation. For example, while the OCG was given "policy responsibility" for period evaluations of all government programs, it was not until March 1985 that it produced a draft of the *Guide to Evaluating Regulatory Programs*. The final version appeared a year later.

It is all but impossible to obtain a complete and accurate list of regulatory programs that have been evaluated between 1978 and 1992 (see below). It is difficult to obtain copies of the reports evaluating regulatory programs. Despite its role as the agency with "policy responsibility" for period evaluations, the OCG does not retain a copy of evaluation reports. Departments contacted by the author were generally able to provide a number of examples of evaluations of regulatory programs. However, the recommendations section is confidential as is the deputy head's response indicating what actions she/he will take in light of the evaluation.[18]

---

15. The DM, being nominally responsible for the management of the department, is the client for *ex post* evaluations of programs, much like he/she is the client for the internal audit of his/her department's expenditures. The internal audit, of course, is independent of the individuals who administer the programs. The person in charge of the *ex post* evaluation of programs, like the internal auditor, reports directly to the DM. (This relationship is very similar to that which exists in major private sector corporations.)

16. Outside evaluators would have more independence, but they probably would know less about the program, players and larger political context in which the program has been operating. On the other hand, they may bring a wider range of knowledge that would be very useful in conducting the evaluation. However, there is some danger of being insufficiently sensitive about the consequences of their recommendations as they will not be around to implement them or live with the "fall out."

17. See Treasury Board of Canada (1981b), (1981c), (1986).

18. There are several components to the typical program evaluation text of the evaluation, the findings, conclusions, recommendations by the ADM of the program review, record of the decisions of the DM of the department, and implementation plan by the program branch indicating how it will remedy the problems highlighted by the evaluation. The Audit Branch of the department is supposed to check up on the implementation plan.

Although the 1977 Treasury Board Policy specified that all government programs were to be evaluated every three to five years, only seven of at least 100 regulatory programs had been evaluated under the aegis of OCG between 1979 and 1984 according to a RAB document in 1986. The OCG indicated that by October 1985, some 14 regulatory programs in eight departments had been evaluated (Treasury Board of Canada, 1986, p. 57). The first evaluation was completed in September 1980, three years after the policy had been put in place.

The 1986 "Regulatory Process Action Plan" stated that "all regulatory programs will be evaluated for efficiency and effectiveness at least once every seven years." RAB's list of regulatory and regulatory-related programs numbered 146. Yet in November 1986, only 93 were listed in the proposed "Regulatory Evaluation Plan" prepared by RAB. Because of the OCG's unwillingness to commit to the schedule of evaluations drawn up by RAB (in OPRA) in November 1986, the Evaluation Plan did not appear in the first *Regulatory Plan* issued in late 1986. Rather, the schedule appeared in the *Regulatory Plan* issued at the end of 1987 (for 1988). Despite RAB's efforts to cajole departments into meeting the schedule, by March 1988 only 10 of the 38 scheduled evaluations had been completed. By March 1990, the OCG reported that 26 regulatory programs had been evaluated (**Table 7-2**). The author found another 51 such evaluations during the period 1980 to June 1992 (**Table 7-3**). Only 14 of these evaluations occurred before 1986. Some 22 programs are to be evaluated in 1992 or early 1993 - see **Table 7-4**. The management of this function by the OCG is such that it is impossible to say if there are more completed evaluations. What seems quite clear, however, is that the Cabinet has not met its pledge to evaluate all regulatory programs every seven years. Thus it appears that a total of about 77 regulatory programs have been evaluated between 1977 and mid-1992. Using RAB's list of 93 regulatory programs compiled in 1986, it is clear that a substantial number of regulatory programs have not yet been evaluated or have been evaluated only once in a 15-year period. If the Ministerial Task Force on Program Review's list of 146 federal regulatory or regulatory-related programs is used as the "base," the gap between what the 1977 policy required and what has happened is even greater.

Despite the rhetoric, the major effects of the OCG's August 1991 revisions to the 1977 program evaluation policy is to further reduce the centre's influence over the period evaluation of all government programs (see **Appendix 14**). For example, it is now left up to deputy ministers to decide how frequently any program should be evaluated. Previously, every program was to be evaluated at least every seven years. It is fair to say that the PS 2000 exercise has altered the ethos about the role of central agencies. It is very much "let the managers manage," give them more autonomy. This is clear in the OCG's last policy statement on program evaluation in August 1991. It is not clear, however, whether the deputy heads are more accountable.

Under the influence of PS 2000 (see Government of Canada, 1990), and Increased Ministerial Authority and Accountability (a Treasury Board policy launched in 1986), accountability has come to mean no more than self-evaluation by department officials for deputy ministers. Periodic evaluations are simply another tool which the DM uses to manage his/her department to achieve goals which they very largely formulate. Put another way, each DM is deemed to be the best judge of their department's performance. To repeat the policy is not designed to help outsiders, particularly Parliament and taxpayers, to evaluate programs with a view to holding the Government accountable. It must be emphasized that there never has been a "golden age" of control exercised by central agencies. Since the *Glassco Commission Report* in 1962 there has been a steady increase in the delegation of authority to departments and agencies. In any event, it is important to distinguish between control by central agencies and their role in creating and monitoring policies, but not controlling the behaviour of departments/agencies whose behaviour is to be guided by the policies.

There is no examination/review/assessment/oversight by Parliament of the policy requiring the periodic evaluation of government programs. In 1990, Professor D.G. Hartle (a former senior official in the Treasury Board Secretariat) sent a paper to the Senate Finance Committee severely criticizing the policy and recommending that a Senate committee undertake an oversight role. The Committee held fairly extensive hearings on the policy, but its only recommendation was to transfer all officials in the evaluation units of all departments into the OCG where their careers would not be at risk if their reports displeased the deputy head responsible for the program. The fundamental problem with Hartle's critique is, as has been emphasized, that it is based on a false premise. He evidently believes that the primary function of the policy of periodically evaluating all government programs is to provide information to be used by Parliament and the public to hold the Government of the day accountable. Yet even a cursory review of the documents related to the program evaluation policy since 1977 produced by TBS or the OCG[19] indicates that the policy is not aimed at accountability to Parliament and the public. It is, in effect, a tool to aid the DM in managing the department for which he (she) is responsible.

The roles and responsibilities of deputy ministers (DM) are complex and often subtle. DMs are not to be held accountable (responsible) for policy. Policy is the responsibility of the Minister (even though the DM may well have a great deal of input into policies). The DM is to be held accountable for the management of the department's operations. The current system of program evaluation is designed to be a management tool to measure performance to demonstrate accountability within the triangle of the minister, the Cabinet and the Treasury Board. The focus is on measuring results, to explain failures and to remedy problems within departments. The evaluations may identify with the deputy head's management, but that is not its primary focus

19. See, for example, OCG (1991a), (1991b); Treasury Board of Canada (1981a), (1981b), (1981c), (1985a), (1986), (1991a), (1991b); Treasury Board Secretariat (1977a), (1977b), (1981), (1986), (1991).

because the client is the DM. There are a host of problems in ascertaining accountability for ineffective/inefficient programs. Are the poor results attributable to poor original design, poor management (of a sound design), incorrect conceptual foundations, e.g., misperception of the problem to which the program is addressed, or the true objectives are different than the stated ones? It is difficult to sort out the reasons.

I would agree with Hartle that the federal government has made no effort to provide systematic evaluations of its hundreds of programs (which consume some $120 billion annually)[20] for the purpose of accountability to Parliament and the public. Obviously, without valid and reliable information of this sort, accountability is largely an empty phrase. I return to the important issue of accountability in Chapter 8 and offer some proposed changes which would give Parliament a greater role in evaluating regulatory programs.

20. This figure excludes interest on the public debt.

Table 7-1

AUDITS BY THE AUDITOR GENERAL RELATING TO REGULATORY PROGRAMS, 1985-1989

Issue	Department/Agency	Year of Annual Report	Chapter
• Regulatory Framework	Special Audit	1989	17
• Implementation	Environment	1989	11
	Agriculture	1988	8
	Fisheries & Oceans	1988	13
	Health & Welfare	1987	12
	National Energy Board	1984	10
• Cost/Benefit Analysis	Fisheries & Oceans	1986	10
	Atomic Energy Control Board	1985	8
	Transport	1985	13
• Program Evaluation	Customs & Excise	1987	5
	Transport	1987	13
	Department of Insurance	1986	12

Source: L. Denis Desautels, "Statement Before the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Committee on Finance," June 9, 1992.

Table 7-2

OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL LIST OF PROGRAM EVALUATIONS OF FEDERAL REGULATORY PROGRAMS, 1986 TO MARCH 1990

Department/Agency	Study Title	Scheduled Completion Date	Status, March 31, 1990
Atomic Energy Control Board	Safeguards Support	July 1987	Assessment note sent to OPRA on December 19/88
	Regulatory Research	Jan. 1987	Summary note sent to OPRA on December 19/88
Communications	Movable Cultural Property	June 1987	Study completed Sept/88; status note completed
Consumer & Corporate Affairs	Radio & T.V. Food Advertising, Pre-clearance	July 1986	Assessment Note sent to OPRA, May 22/87
	Marketing Practices: Misleading Advertising	Oct. 1986	N/A
	Consumer Production Information: Food Sector	March 1987	Final report received August 25/87 (Still with ADM pending completion of related Textile and Rationale studies); status note completed
	Weights & Measures: Cost Recovery/Privatization	June 1987	Report approved and sent to OPRA; assessment note will be done when Weights & Measures: Value-for-Money evaluation is completed
	Bankruptcy: Rationale, Objectives and Indicators	March 1988	Report approved by DM; follow-up is ongoing
Employment & Immigration	Immigration Enforcement: Inland Enforcement and Control	Nov. 1987	Study completed Oct./87; status note completed
Energy, Mines & Resources	Energy Emergency Planning	Sept. 1988	Study completed in Dec/88; links with major test conducted by International Energy Agency
	Explosives Act Administration	March 1988	Study completed in Jan/89
Environment	Industrial Effluent & Emission Controls	March 1988	Assessment note sent to OPRA, Nov. 16/89
	Commercial/Toxic Chemicals	March 1988	Assessment note sent to OPRA, Nov. 16/89
	Ocean Dumping and Marine Program	March 1988	Assessment note sent to OPRA, Nov. 16/89

Table 7-2 - end

Department/Agency	Study Title	Scheduled Completion Date	Status, March 31, 1990
External Affairs	Export Controls	Jan. 1987	Summary note sent to OPRA Aug. 2/88
	Import Controls	Jan. 1987	Summary note sent to OPRA Aug. 2/88
Health & Welfare	Drug Safety, Quality & Efficacy	July 1988	Report competed March/89; DM's approval given in June/89; assessment note being developed
Indian & Northern Affairs	Indian Oil and Gas	April 1987	Summary note sent to OPRA Aug. 2/88
	Indian Minerals	Dec. 1987	Summary note sent to OPRA Aug. 2/88
	Indian Forest Resources	Dec. 1987	Final report received Aug. 25/88; assessment note in progress
Secretary of State	Citizenship Registration	Fall 1987	Summary note sent to OPRA Nov. 24/89
Transport Canada	Marine (Safety Regulation)	July 1986	N/A
	Vessel Traffic Services/Management	1986-87	Summary note sent to OPRA Aug. 2/88
	Transport of Dangerous Goods	Fall 1987	Study completed in Feb/88; assessment note in progress
Canadian Radio-Television & Telecommunication Commission	Regulation of Radio	June 1988	Study completed; assessment note sent to OPRA April 19/89
Customs & Excise	Excise Duty	March 1989	Study completed in Aug/89; approved by Audit and Evaluation Committee in Aug/89; draft action plan to Committee 89.10; assessment note will be prepared

Sources: Office of the Comptroller General, "Regulatory Evaluation Status Report: March 1990;" and June 1987 (Ottawa: OCG).

Table 7-3

LIST OF PROGRAM EVALUATIONS OF FEDERAL REGULATORY PROGRAMS, 1984 TO JUNE 1992
[not reported in Table 7-2]

- Canadian Coast Guard
  - Marine Environmental Protection and Clean-Up (1990/91)
- CRTC
  - Regulation of Telecommunications (1990/91)
- Department of Agriculture
  - Plant Health and Input Assurance (Sept. 1986)
  - Market Maintenance (Grading and Inspection) (Jan. 1986)
  - Race Track Supervision (March 1986)
  - Meat Hygiene (May 1986)
  - Animal Pedigree Act (March 1992)
- Department of Consumer and Corporate Affairs
  - Consumer Products Program (1986)
  - Evaluation of Inspections (1985-87)
  - Regulatory Review and Amendment Process in the Consumer Products Area (1987/88 or 88/89)
- Department of Energy, Mines and Resources
  - Motor Vehicle Fuel Consumption Standards (1985-87)
  - Energy Emergency Planning (December 1988)
- Department of the Environment
  - Canada Water Act and Funding (1987/88 or 88/89)
- Department of Fisheries and Oceans
  - Surveillance and Enforcement Program (1984)
  - Deterrent Effect of Quebec Region's Surveillance and Enforcement Program (1985-87)
  - Pacific: Licensing, fee policy (January 1991)
  - Pacific: Fishery Management and Resource Allocation (June 1992)
- Department of Labour
  - Occupational Safety and Health Program (June 1990)
  - Labour Standards Operations (Dec. 1991)
  - Grain Industry Environmental Surveillance Program (1987/88)
  - Equal Pay (1989/90)

Table 7-3 - end

- Department of National Health and Welfare
  - Environmental Hazards (1985-87)
  - Laboratory Center for Disease Control (1985-87)
  - Food Safety, Quality and Nutrition (1985-87)
  - Regulatory Health Services (January 1991)

- Department of National Revenue
  - Excise Verification and Enforcement Program (1990)
  - Importer Declaration Program (1986)
  - Common Border Facilities, Customs and Excise (May 1989)
  - Office Examination Study (Dec. 1989)

- Department of Transport
  - Aviation Regulation and Aviation Safety Programs (1990)
  - Road Safety and Motor Vehicle Regulation Directorate (May 1919)
  - Transport of Dangerous Goods (February 1988)
  - Ship Movement Services (1987/88)

- National Energy Board
  - Regulatory Support Group: Office of the Secretary (April 1990)
  - Energy Supply (October 1990)

- National Research Council
  - Physical Standards (1985-87)

- Office of the Superintendent of Financial Institutions
  - Supervision of Pension Plans (1987/88 or 1988/89)

- Public Service Commission
  - Employment Equity (1989/90)

Sources: *Program Evaluation Newsletter*, No. 29, December 1991; *Program Evaluation Newsletter*, No. 25, July 1990; Office of the Comptroller General, "Federal Government Evaluation Studies Completed as of May 15, 1989," June 22, 1989; OCG, "Federal Government Program Evaluation Studies Completed as of March 31, 1988," November 18, 1988, mimeo; OCG, "Federal Government Program Evaluation Studies Completed From April 1985 to March 1987" (Ottawa: OCG, October 1, 1987); Siegel (1990); and computer data base in the Office of the Comptroller General.

Table 7-4

REGULATORY PROGRAMS TO BE EVALUATED IN 1992

The Regulatory Program Evaluation Plan 1992, contained in the *Federal Regulatory Plan, 1992*, listed the following evaluations scheduled for completion in 1992 or early 1993:

- Agriculture
  - Agriculture Stabilization Board/Agriculture Products Board
  - National Tripartite Stabilization Program
  - International Market Development Initiatives
  - Food and Safety Inspection

- Finance
  - Money Laundering Related Record Keeping

- Fisheries and Oceans
  - Pacific Licensing, Allocation and Regulations
  - Fish Habitat Management, Restoration and Improvement

- Health and Welfare
  - Medical Devices

- Labour
  - Federal Mediation and Conciliation Services

- Revenue Canada, Customs and Excise
  - Penalty and Redress Mechanism Study
  - Powers of Customs Officers - Peace Officer Status (FLEUR Study)

- RCMP
  - Superannuation Regulations, 8(1)
  - Regulations, 1988, 48(1)(c)
  - Superannuation Regulations, 10(1)
  - Fees for the RCMP Musical Ride
  - Fees for Training of Police Dogs
  - Sale of Lease Material
  - Regulations, 1988
  - Regulations, 1988, 36(a)

- Transport Canada
  - Evaluation Assessment and Study of Marine Safety
  - Evaluation of Railway Safety

- Hazardous Materials Information Review Commission
  - HMIR Commission

Source: Government of Canada, *Federal Regulatory Plan, 1992* (Ottawa: Minister of Supply and Services), pp. 223-225.

Chapter 8

SUGGESTIONS FOR IMPROVING THE FEDERAL REGULATORY PROCESS

- New opinions are always suspected, and usually opposed, without any other reason but because they are not already common.
  - John Locke (1632-1704)

- *Qui custodiet ipsos, Custodes?*
  - Juvenal (60 - c.130)

1.0 INTRODUCTION

Chapters 5, 6 and 7 offered an assessment of efforts to improve the federal regulatory process in Canada since the Mulroney Government came to office in 1984. In this chapter, I outline some possible changes to the regulatory process which are designed to improve allocative efficiency and political accountability. The likelihood that the proposed changes would be implemented in light of the design characteristics of Canada's system of government is discussed in Chapter 9.

This chapter is organized as follows. Section 2 describes the general approach taken in the development of the proposals for reform. Section 3 outlines the case for improving the accountability of the Cabinet to Parliament and the public with respect to the regulatory process. Section 4 offers some proposals for improving the advance notice and consultation requirements. Section 5 does the same with respect to federal regulatory policy. Section 6 proposes that the federal government begin to count the costs of new regulations as a first step toward allocating such costs in a more efficient fashion. Section 7 offers proposals to modify and expand the role of Parliament in the regulatory process. Section 8 offers proposals to improve the Regulatory Impact Analysis Statement. Section 9 discusses possible changes in the responsibilities of the Regulatory Affairs Directorate. Finally, section 10 offers some other proposals for change to the federal regulatory process.

2.0 GENERAL APPROACH TO TRYING TO IMPROVE THE REGULATORY PROCESS

In very general terms, the objectives of the proposed major reforms are to establish a more rational allocation of resources to the federal government's regulatory activity, and to improve the accountability of the Cabinet to Parliament and the public for its role in making regulations.

The case for improving accountability is set out in section 3. The primary means by which these goals are to be achieved are the following:

- getting decision makers to think about and allocate the costs of new regulations in much the same way that they routinely think of public expenditures;
- the provision of more and better information about the costs and benefits of proposed regulations to key decision makers inside the executive, the legislature and to the public;
- the stricter enforcement by the Cabinet of efficiency-based criteria with respect to new regulations; and
- strengthening the existing system of both *ex ante* and *ex post* evaluation of proposed regulations and regulatory programs by giving more responsibility to Parliament.

Improvements in any complex system, like the regulatory process, cannot be effected unless they meet a number of criteria. First, they must be analytically and technically correct. Second, the proposed changes must create new incentives for their implementation or they must harness existing ones to the same end. In other words, changes must be feasible and practicable in terms of organizational realities. Last, but not least, proposed changes must "fit" within the wider political and economic context in which cabinet ministers and public servants have to operate.

Attempts to improve the federal regulatory process must reckon with a host of constraints.

- Any proposed changes to the federal regulatory process must be consistent with an environment of severe fiscal restraint.[1] Thus there can be no new agencies at a time when the government is trying to eliminate them (recall the killing of 46 agencies including the Economic Council, Science Council and Law Reform Commission in the February 1992 Budget).
- Changes must be based on "working the margins" of existing entities whose overhead is already paid.
- The proposed changes must strengthen/reinforce the good things embodied in the 1986 reforms rather than emphasizing what has not worked. No Government wants to be seen to be greatly modifying a set of "reforms" which they put in place earlier with some fanfare. Fortunately, as emphasized in Chapter 5, the general design of the 1986 reforms is very strong. The problem has been weaknesses in their implementation.
- The general approach must be to use persistent incrementalism to gradually move the system to incorporate features conducive to making better subordinate legislation. It is important not to increase jurisdictional conflicts among departments, but to find a suitable division of labour among them.
- It is necessary to try to find some change(s) that have a little political "sex appeal" so as to obtain some favourable media coverage for the present government. This issue is developed in more detail in Chapter 9.

---

1. See, for example, the economic statement by the Minister of Finance, December 2, 1992.

- It must be appreciated that proposed changes in the regulatory process which will truly impose constraints on the Cabinet's exercise of its very broad discretion are necessary, are unlikely to be welcomed unless ministers believe that only by making them will they be able to contribute toward the Government's political goals. Changes in administrative policy - such as those introduced in 1986 - appear to impose constraints on ministers (and their departments), but they are only a form of "self-regulation" which can be avoided if the "balance of power" in the cabinet wishes to do so (recall Chapter 5). Certainly the officials responsible for administering the administrative policies are in no position to stop ministers from violating their own "rules of the game." Moreover, the public does not have the necessary information to ascertain the extent to which the cabinet is ignoring (violating?) its own rules. There is no agency with even moderate powers and a moderate degree of independence charged with the responsibility of enforcing the administrative policy with respect to the regulatory process.[2] In short, such policies have force only when and so long as the cabinet finds it convenient.

3.0 THE CASE FOR IMPROVING THE ACCOUNTABILITY OF THE CABINET TO PARLIAMENT AND THE PUBLIC

I propose that a number of reforms to the federal regulatory process focus on changes which will improve the accountability of the Cabinet to Parliament and to the public. The need to do this stems from the very nature of the regulation-making process whose primary characteristics depend upon the nature of cabinet government.

3.1 Accountability in Practice

The theory of the Westminster model of government is that it provides for collective (cabinet) responsibility and accountability to the legislature (notably the House of Commons) and through it to the public. Indeed, the Westminster model's principal "claim to fame" is that it focuses responsibility on the cabinet and thereby makes it easier for citizens to hold the Government-of-the-day accountable. In practice, the Westminster model or cabinet government is grossly inadequate for several reasons. It violates all of the elements of an effective system of accountability: speed of response, graduated response, close linkage of penalty or reward to performance, adequate information by which to judge performance, and ability to reward or punish the individuals whose performance is found superior or wanting, respectively. Accountability to the public requires that citizens have information about the details of the performance of those who hold power (or to whom power has been delegated). Such information is very largely controlled by the Cabinet which has an enormous incentive to manipulate it so as to present their behaviour in the best possible light. For example, the periodic (every 7

---

2. One exception should be noted. Regulatory agencies which violate due process norms in the course of their formal proceedings might well be taken to court and the court may curb their excesses.

years or so) evaluations of regulatory programs are conducted by a unit within the same department (recall Chapter 7). The recommendations are confidential, as is the deputy minister's response to such recommendations. The evaluations are hard to obtain and they are not reviewed by a Parliamentary committee which might provide a forum to assess their quality and to determine how well the deputy head has responded to the recommendations. Second, the Cabinet has enormous resources, pecuniary and other, to shape public perceptions/opinions about the government's performance through the information it provides and how it is disseminated. In politics, perception is reality and it is often easier to modify perceptions than change reality. Third, Parliament does little to prevent or expose the misuse of the Cabinet's power, in part because the Cabinet is able to greatly influence the behaviour of the MPs of the party in power. For example, the ambitious backbenchers of the party in power are anxious to get into the cabinet or be appointed to other prestige-enhancing positions (e.g., Parliamentary secretaries, Committee chairmen), so they are unlikely to make an effort to hold ministers accountable. Equally important are the collegial pressures resulting from the identification with a particular "team." The ultimate sanction, of course, is refusal to support a member's re-election bid (the PM must sign the nomination papers of all his party's candidates) and even expulsion from caucus (as happened to Conservative MP Alex Kindy over his opposition to the GST). Committees have modest resources, and have only a limited professional staff to assist members (supplied largely through the Research Branch of the Library of Parliament). Committees are dominated by the governing party and have very little ability to alter the policy initiatives of the Cabinet. Those who argue that the Opposition keeps the Government accountable fail to appreciate that the members of opposition parties don't wish to improve the Government's performance. Rather, they wish to defeat it and gain power for themselves. While opposition parties talk about making the Cabinet more accountable, once they are in power they see the benefits of retaining so much power in the Cabinet.

Part of the theory of accountability in the cabinet government model is the requirement that each minister must submit him/herself to Question Period. In practice, this amounts to a form of theatre produced daily for the nightly television news - if someone is being truly outrageous. It is also a formal fiction to say that the PM and his ministers must retain the confidence of the House of Commons when his party has a majority of the seats. The Government Whip is aptly named. It is his (her) job to remind backbenchers about the real politik of cabinet government: the cabinet does the heavy thinking and backbenchers cheer lustily the statements of cabinet ministers and vote as they are told. Backbenchers get ahead (i.e., into Cabinet), not by representing their constituency, but by selling the cabinet's policies in their constituency. No wonder that opposition members focus on "scandals" (they are easy for voters to understand) rather than on evidence of poor performance of the cabinet on matters of substance (such information is hard to obtain).

3.2 Requisites of Effective Accountability

Accountability requires that poor performance result in negative sanctions being imposed on the individuals responsible within a reasonable time. In the case of the Cabinet, citizens are told, "if you feel we have done a bad job, you can vote us out of office at the next general election." This is unsatisfactory for several reasons. First, the next election may be several years away. Second, individuals vote only for their local MP. An electoral mandate is simply a statistical artifact of millions of individual choices.[3] Third, even if voters could act in a coherent collective fashion, "throwing the rascals out" may be a poor remedy to a fairly limited problem for which a handful of individuals ought to be punished. Thus voters have no graduated response to use in an effort to make a government accountable. They either use the "atomic bomb" of voting against the candidate of the party in power in the next election or they suffer in frustration - perhaps shouting at the PM's picture on the television news. Shouting at a cabinet minister at a public meeting or writing a "blistering" letter are wholly ineffective in trying to make either a minister or the cabinet accountable. This may explain the growth in the number and level of activity of interest groups. Their objective is to advance the interests of members between elections when other ways of trying to influence the government are ineffective. In practice, therefore, collective responsibility often amounts to no individual accountability for inadequate performance.

Effective accountability requires useful and timely information about the performance of the person(s) being held accountable. The tradition of cabinet secrecy - which extends far beyond the deliberations of cabinet members - provides the rationale for the cabinet's very tight control over the supply of information which would be useful to citizens in assessing the performance of a Government. It is not by chance, therefore, that it was not until 1977 that the cabinet established an administrative policy requiring that all government programs be evaluated every three to five years. However, the evaluations are conducted by junior officials in the department whose program is being evaluated. It smacks of having the students fill in their own report cards.

Cabinet government is supposed to clearly focus responsibility on individual ministers and on the Cabinet as the Government of the day. In practice, it is simply not true that individual ministers accept personal responsibility for either their own or their departmental officials' mistakes, mal-administration and other forms of incompetence. Just try to think of the last time a minister resigned in such circumstances or was sacked by the prime minister.[4] (Cabinet shuffles are far too soft and subtle in what they signal to be an acceptable substitute for individual accountability.) Perhaps the scope and scale of the federal government has simply become too large to permit the traditional doctrine of ministerial/cabinet responsibility to work effectively. In practice, the authority (but not the ultimate responsibility) to perform a huge variety of tasks is delegated by the all-powerful cabinet to hundreds of specialized bodies. When the generally limited and ineffectual methods of

---

3. Only the voters in his riding actually vote for the party leader and would-be PM. In the U.S., voters can signal directly their choice for president (through the odd institution of the electoral college).

4. Recall the joke that "in Ottawa, when heads roll, they roll uphill."

oversight do identify poor performance, the public does not expect the minister nominally responsible to fall on his/her sword in the House of Commons crying *mea culpa*.[5] They do expect the cabinet to take steps against the specific or general (e.g., institutional) causes of the problem. Because of the absence of individual accountability, each failure is characterized as a "system failure" which is to be corrected by more bureaucratic institutional changes. These almost always create more layers of intra-government regulation.[6]

Judicial review of administrative behaviour does not exist in Canada in anything like the way it exists in the U.S. (see **Appendix 16**). However, the role of the courts in Canada has expanded greatly since the *Charter of Rights and Freedoms* was enacted in 1982 (see Stanbury, 1993, Ch. 12). They have held a variety of laws - enacted at the behest of the cabinet - to be unconstitutional. Despite this "rebuke," no individual minister, let alone an entire Government has resigned. Nor did many citizens expect them to do so. They got what they wanted - namely the cabinet had to put in place new legislation which meets the meta rules the cabinet itself created (together with nine of the ten provinces).

On a day-to-day basis, it is public servants who wield the power of their ministers. They very seldom usurp this power. It is delegated to them out of practical necessity because of the enormous scope of government activities. Public servants find that more power rather than less makes their job easier. Internal debates/conflicts are easier to manage than external ones. Internal "log rolling" is facilitated. Much substance can be disguised as a "technical" or "procedural" matter thus allowing senior public servants to exercise their own policy preferences. Anonymity reduces the risk of negative sanctions for poor performance (real accountability). Thus proposals to reduce the enormous power of Cabinet, hence of individual ministers, is unlikely to find much support among senior public servants.

Because the Cabinet has so much power under the present system, and because power is so "useful" (not to mention being an "ego trip"[7]) it is hard to imagine the Cabinet consciously giving up power or modifying the system so as to (a) put limits on its power, (b) giving other bodies the capacity to properly assess its performance and to make such assessments public, (c) reducing its discretion (and that of senior public servants).

In summary, the present system of cabinet government is seriously flawed with respect to one of its most widely-cited virtues, accountability. Little useful information is disclosed that would permit the voters to properly assess the performance of the government. The ability of Parliament and voters to hold accountable the Cabinet and the rest of the executive is highly limited. Periodic elections are not an adequate means and they are the only one available to ordinary citizens.

---

5. However, they do not want ministers to unfairly blame public servants because it is deemed necessary to have a head roll - recall the Al Mashat affair in 1991.

6. I am indebted to John L. Howard for this point.

7. Recall Henry Kissenger's observation that "power is the greatest aphrodisiac." Recall also Lord Acton's famous dictum: "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely."

4.0 IMPROVING THE ADVANCE NOTICE AND CONSULTATION REQUIREMENTS

4.1 Weaknesses

A critique of the advance notice and consultation requirements in the present regulation-making process was given in section 3 of Chapter 6. Several weaknesses were noted:

- There is no requirement that advance notice of a proposed regulation be recorded in the annual *Federal Regulatory Plan* - regardless of the scale of its impact on whether or not it is in response to an emergency.
- The federal government requires that departments and agencies consult private sector interests (and other departments), but it provides no guidance as to how such consultations should be conducted.
- Some users of RIASs pre-published in *Canada Gazette Part I* indicate that some departments fail to adequately disclose who was consulted, what methods of consultation were used, and fail to indicate the nature of dissenting opinions which remained with respect to the proposed regulations.
- The annual *Federal Regulatory Plan* fails to disclose the estimated scale of proposed regulations in terms of their costs to society. Are the expected costs to society small, intermediate or large in size?

The requirement for consultation with private sector interests is deemed by private sector interests to be one of the most successful components of the Mulroney Government's reforms to the regulation-making process. At the same time, it is clear that the process could be improved in a number of ways.

Consultation and the development of new regulations represent a type of "chicken and egg" problem. The Economic Council (1979, p. 74) addresses this problem as follows:

> On one hand, if consultation is undertaken "too early," governments may be accused of not providing enough information to which the private sector can respond. Governments, like other decision makers, consider many courses of action in varying detail and intent. Consultation at a very early "idea-floating" stage may raise false hopes or fears. Frequent consultation on inadequate proposals may overload private sector groups, particularly "public interest groups." On the other hand, if consultation is "too late," governments may be seen as being committed to a given fully developed proposal. Indeed, the greater the investment that has been made in refining a proposal, the less likely it is to be changed. The full benefits of consultation would then be lost.

It appears that the RIAS would be improved if departments broke down the barriers between analysis and consultation. For some time after the 1986 reforms were announced, the practice was to carry on drafting regulations in the usual fashion - and then to do the RIAS as a form of *ex post facto* rationalization. Some departments have come to realize that the RIAS is most useful as a method of deciding whether, in what way and how much to regulate. If program branch officials and analysts talk to those directly subject to a proposed

regulation in the latter's office or plant they may get a better sense of its likely impact. It is essential to expose analysts to the realities of consultation process where implicit or explicit negotiations occur. It is important to get the criticisms early so the regulations can be better designed. Departments need to stress that consultation is a two-way process. It both gets information and provides it. Moreover, it is clear that problem assessment, the development of strategic options for government action (of which a regulation is only one) and the economic assessment of the options are all interdependent. In effect, very early in the analytic process - of which consultation is an essential part - officials must, in effect, "go around in circles." That is, they must go back and forth between the generation of options for action and their economic assessment as the viability of an option depends in good part on its economic costs and benefits. At the same time defining options and assessing them also generates information about the problem itself. An effort to describe the interdependencies of the components of the analysis can be found in **Figure 8-1**. Ideally, the RIAS effectively becomes a summary reporting document which is formally published in *Canada Gazette Part I* (along with the draft regulations). If the consultation and analytical process has been well done, the reaction to the pre-publication will be modest and subsequent redrafting will be limited.

It might be useful if the Treasury Board Secretariat, with the assistance of regulatory departments, developed several standardized formats for the consultation process with each suited to different types of proposed regulations or situations (industry organization, type of issue, public expectations). Thus the government could help shape expectations both within departments and in the private sector. Consultation has both costs and benefits. With six years experience since the 1986 reforms, it should be possible to develop a number of formats which will meet the needs of all stakeholders and the federal government at reasonable cost. See **Figure 8-2**.

4.2 Proposed Changes to the Advance Notice and Consultation Requirements

R1 Require the Treasury Board Secretariat to develop a set of standardized consultation processes adapted to fit different types/scale of proposed regulations. These would be "guidelines" for departments.

R2 Require that all "intermediate" and "major" proposed regulations be reported in at least the previous year's *Federal Regulatory Plan* before they can be sent to RAD. (See **R16** below.)

R3 Require departments to report in the RIAS a brief summary of dissenting views obtained during the consultation process.

R4 Require the following changes to the annual *Federal Regulatory Plan*:

- The department or agency must provide a preliminary classification of the "scale" of the planned regulations in terms of their estimated costs to society: technical, small, intermediate and major. (See **R16** below.)

- The department or agency must indicate the method and timing of the planned consultation process. (This is linked to **R1** above.)
- Each proposed regulation should be given an identification number which will be used throughout the regulation-making process, i.e., for the estimated costs of federal regulations to be tabled with the *Estimates* and when the draft regulation and RIAS are "pre-published" in the *Canada Gazette Part I*.

R5 Give the President of the Treasury Board the power to delay proposed major or intermediate regulations which have not previously been reported in the annual *Federal Regulatory Plan* (except where a Deputy Minister certifies that the regulation is in response to any emergency arising since the deadline for submissions to the last plan).

5.0 IMPROVING FEDERAL REGULATORY POLICY

5.1 Weaknesses

In Chapter 6, the following weaknesses in the present federal regulatory policy were identified:

- The two policy statements made in 1986 embody a host of policy objectives, some of which are ill-defined and a number of which come into conflict. Further, in trying to touch every base, the government has failed to make its priorities clear.
- While the policy statements indicate proposed regulations are to pass the $B \geq C$ test, this requirement is not enforced by the Cabinet (either directly or through its agents such as RAD) on itself.
- Cabinet does not require RAD to collect and make available to it (let alone the public) even the most rudimentary data on the number and economic cost of proposed regulations for individual departments or the government as a whole. In approving new regulations on a case-by-case basis, almost in isolation, the Cabinet is, in effect, "flying in the dark without instruments."
- The Cabinet places no limit on the amount of costs per premature death averted it will require the private sctor to bear in the case of regulations whose primary purpose is to prevent the loss of life and limb. The result is inefficiency in saving lives by means of government intervention.

5.2 Toward More Efficient Regulation

To optimize the allocation of society's scarce resources devoted to regulation, the federal government must (i) determine the overall level of regulatory activity (perhaps measured by the social costs of this form of intervention) in a given period (say annually);[8] (ii) establish regulatory priorities across the many departments

8. Although they are writing about the U.S. government, the following statement by Litan and Nordhaus (1983, p. 2) applies equally well to Canada's federal government: "no branch of the federal government systematically examines the overall regulatory effect and the broad priorities within it... no branch has even attempted to

and agencies of the government; (iii) establish criteria which all new regulations must meet (e.g., that $B \geq C$);[9] and (iv) establish a process to evaluate (audit?) and modify existing regulatory programs.

Given the government's emphasis on making Canada competitive in an increasingly global economy, it seems reasonable for the regulatory system to give priority to efficiency rather than other objectives. If the federal government is to ensure that regulations are to improve rather than reduce allocative, technical and dynamic efficiency, it must establish an economic value for human life (EVL) in the sense of what amount of society's scarce resources will be devoted to reducing the risk of premature death by creating a regulation. The reason for establishing an EVL is, frankly, to avoid creating regulations in which the imputed cost per premature death averted is very high. As noted Chapter 6, it is quite common for new health and safety regulations in the U.S. to save lives at a cost of more than $100 million each! Because of the weaknesses in the information disclosure in the RIAS, it is not possible to determine the amounts Canada is spending to save lives through health, safety and environmental regulations. At what level should the federal government set the EVL? Using a variety of methodologies, economists have provided estimates of the economic value of human life. Most of these fall into the range of $1 million to $3 million. Another approach is to consider, as an outerbound, the idea that society might spend all of its output to prevent premature deaths. The present GDP in Canada is about $700 billion. At present, about 150,000 people die each year. Thus, if Canada were to devote all of its current output to preventing premature deaths, the cost would be about $4 million per premature death averted.

One way to force government to "regulate smarter," in the sense of having citizens collectively (i.e., taxpayers) bear the costs of new regulations, is to compensate firms and other organizations in the private sector for increases in costs above a certain amount attributable to new regulations. For example, where the cost of a proposed regulation is estimated to exceed (say) $400 million in present value terms, the federal government should be prepared to reimburse the firms for all increases in their unit costs above (say) a 2% increase in costs.[10] The purpose of this provision is to encourage firms to calculate carefully the economic impact of proposed regulations - thus the government will get more accurate estimates of the true costs of regulations as these potential claims would be subject to audit verification on a selective basis. Second, it would also discourage

---

determine the aggregate impact of our regulatory programs in terms of either their benefits or their costs. Imagine if that were the case with the federal budget - with no one knowing total expenditures or tax receipts! That is the present state of the regulatory process."

9. Litan and Nordhaus (1983, p. 120) points out that "the principles of cost-benefit analysis, are neutral with respect to whether or not a particular rule is desirable. If a regulatory proposal promises benefits exceeding costs and is designed in the most cost-effective manner, then it should be implemented, even if it adds a "burden of compliance for certain firms in the private sector."

10. I am indebted to Mike McCracken for this idea.

"regulatory takings" by the federal government. There is a fine line between the legitimate imposition of costs of government action for the public interest and implicit expropriation without compensation by means of the imposition of high costs of complying with regulation (see Epstein, 1985). Third, such a policy would push ministers, officials and the public toward thinking of the parallels between regulation and other more familiar governing instruments such as expenditures and tax expenditures. Regulation (including direct subsidies) is just another way in which the state directs the allocation of scarce resources - the others being taxes, borrowing and, in the case of the federal government, expanding the money supply so as to create inflation.

5.3 Proposals for Changes in Federal Regulatory Policy

R6 Modify the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* and *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* issued in 1986 to emphasize that the efficient allocation of resources is the primary (but not only) objective of federal regulatory policy.

R7 Require that a cost-benefit analysis be prepared for all proposed major regulations. (The present policy statement is rather vague on this point.)

R8 For proposed major regulations where the estimated costs outweigh the benefits, require departments to summarize in the RIAS the reasons why the regulation should be make into law by the Special Committee of Council.

R9 Specify a maximum amount for the economic value of premature deaths averted by government intervention to be used in the cost-benefit analysis or any other form of economic assessment associated with proposed regulations. A maximum of $4 million is recommended - it is roughly the GDP divided by the number of deaths each year.

R10 Require the President of the Treasury Board to prepare and publish an "Annual Report on the State of Federal Regulation" with a view to increasing public awareness of the growth, scope and costs of federal regulations. The report would include review of the policies and experience of other countries, notably those with which Canadian firms compete and into whose markets they export. (See section 9.2 below.)

R11 In the case of proposed regulations where the estimated cost to society exceeds $200 million in present value terms (discounted at 6%), the initiating department should have to have its CBA reviewed by an external consultant chosen by RAD to verify that the proposed regulation's total benefits exceed its costs.

6.0 COUNTING THE COSTS OF NEW REGULATIONS

Ministers who make regulations need to realize that the microeconomic effects of society's expenditures on new regulations (or regulatory statutes) are similar to the effects of budget outlays. The macroeconomic

effects (output, employment, prices) are also similar. The federal government diverts resources from private to public use in three principal ways: (i) taxation, (ii) by borrowing, and (iii) by imposing regulatory requirements necessitating outlays by firms and individuals in the private sector. The U.S. Office of Management and Budget suggests that regulatory costs have an economic impact closer to that of excise taxes or user fees than to income taxes, but a major effect nonetheless. Thus if ministers are concerned about the micro- and macro-economic effects of the 800-odd new regulations they make annually they need to know not only how much each one costs (in the RIAS), but also what is the total amount of their "regulatory spending." John Morrall (1992b, p. 7), a senior official in the U.S. Office of Management and Budget, argues that

> In providing social and economic benefits, government regulation imposes costs on national economies. The cost of complying with regulation is a form of indirect taxation, and hence regulation is a mechanism for government spending. From this perspective, regulatory costs are best viewed as regulatory expenditures.

It should be apparent from the analysis so far that the central idea is to move the decisions on new regulations closer to that in place for expenditures. **Figure 8-3** compares the analysis and accounting aspects of new regulations and public expenditures. It is clear that the reforms put in place by the Mulroney Government in 1986, in principle, require more analysis and public disclosure before the new regulations are made than is the case for incremental expenditures. However, after the regulation is in place, or expenditure has been made, the situation is reversed. Considerable effort is made to ascertain the actual amount of public expenditures (including audit verification) and to report them to the public. There is no counterpart in the case of regulations with respect to the costs of compliance incurred by those in the private sector.

6.1 Moving Toward a Regulatory Budget

Many of the problems identified in section 5 of Chapter 6 (failure to count the costs of new regulations) could be addressed by having the federal government adopt a coordinated method of estimating and controlling the total costs of regulations. The U.S. Office of Management and Budget (1991, pp. 5-6) explains the two important ways in which budgetary expenditures and outlays on regulation are analogous:

> First, the expenditures required by both have many of the same overall economic effects on output, employment, prices, and growth. The Federal Government finances outlays by diverting resources from the private sector through taxation and borrowing. Business firms finance expenditures required by regulation (e.g., for pollution control) by borrowing, increasing prices, reducing other expenditures, and reducing dividends. These, of course, are the same ways in which firms finance taxes, and thus have the same broad effects on the economy. Regulation mandating expenditures may, however, be more analogous in its effects to user fees and excise taxes than to income taxes, since income tax liability is more directly tied to earnings, profits, and interest income.
>
> Second, both regulation and budget outlays divert private resources to public purposes. Furthermore, in many cases, expenditures required by regulation may be an alternative means of achieving the same public-policy objectives as budget outlays or other instruments of

> government policy such as taxes, tax expenditures, or loan guarantees. For example, firms may be required by regulation to treat their effluents before discharging them into the air or water. Alternatively, public wastewater treatment facilities can be constructed by direct expenditures by the Federal Government or by States and localities with Federal assistance. The basic allocative effects are similar, although economic efficiencies and income distribution implications may vary from one policy instrument to another.

The Steering Group on Prosperity (1992, p. 17) argues that "to ensure that government legislation and regulations have a net benefit for the economy and Canada's competitiveness." both federal and provincial governments should "use a regulatory budget." The Steering Group explains

> Regulation remains the major activity not accounted for in government budgets. Because few countries make any attempt to develop a total assessment of the costs of complying with regulations or of benefits actually realized, regulations tend to be used excessively, especially when governments are attempting to restrain expenditures. A regulatory budget would analyze, and publicly report on, the cost/benefit impact on the economy of all regulations, and set targets and budgetary ceilings for regulatory actions (p. 17).

Bryne Purchase, who directs the Economic Council's (now Queen's University) major research project on the impact of government on Canada's competitiveness, argues that a regulatory budget will increase accountability to the public. He argues that "It is important to have a central focus of accountability for the overall regulatory burden of government. The logical place in a parliamentary system is in a central agency" (Purchase, 1992c, p. 87). In his view, "there are some advantages to having the role assigned to the Minister of Finance, because effectively that is the person also in a controlling position vis-a-vis all the major alternative governing instruments (specifically taxes and spending powers)." Purchase bases the case for a regulatory budget on the need to measure performance (some sort of accounting) if a minister or central agency is to be held accountable.

> Only to the degree to which regulation begins to require large budgetary expenditures (for monitoring and enforcement, or as a result of legal suit for lack of enforcement) does the finance ministry became a major source of internal restraint on regulation. Indeed, they can often be a strong proponent in favour of regulation... if they believe that the only politically acceptable alternative is subsidy. That is why the regulatory accounting process (and hence accountability) has to be well developed. Otherwise, it will still get swamped by the other, more rigorous, external scrutiny (Purchase, 1992c, p. 87).

The benefits of a regulatory budget are described by a senior official of OMB as follows:

> First, placing a fixed limit on the amount of resources available to an agency or program head with a defined mission should result in more cost-effective allocations of those resources. Allowing resources to be treated as a "free good" offers little hope that those resources will be allocated in a cost-effective manner. In the United States, the budgeting approach is thought to "get the most bang for the buck."
>
> Second, a budgeting approach would require an explicit consideration of the aggregate economic cost of regulation. It is hoped that if the democratic process establishes the budget ceiling, then that process should balance the public benefits of the expenditures with the social costs of the private resources used.

> Third, the regulatory budget, like the fiscal budget, would rely more on decentralized decision-making rather than the centralized decision-making of the centralised regulatory oversight model. The advantage of the decentralized approach, as opposed to having each proposed funding decision reviewed by the central budget office, is that a decision-maker at the program level should have more and better information with which to make cost-effective decisions within the budget constraint (Morrall, 1992b, p. 12).

It should be emphasized that there would be substantial difficulties if the federal government wanted to implement a regulatory budget. A senior official in OMB, who has done a great deal of thinking and writing about the concept of a regulatory budget, suggests there are ten steps to a regulatory budget - see **Figure 8-4**. At present (the end of 1992) the federal government is no further than step 6. Moreover, it is not fair to say that Canada meets the specifications of step 4 - RAD does not have "strong advisory or veto powers over promulgation of individual regulations" (recall sections 7.2 and 7.3 in Chapter 6).

It seems evident that given the paucity of basic information even about the costs of major regulations, that smaller prepatory steps are called for. Further, it is possible to obtain considerable benefit from an effort to control regulatory costs far short of a regulatory budget. One more limited approach is to require a "regulatory cost ceiling" on any new legislation (including regulations) that imposes costs on the private sector.

> Under this approach, each new statute would include a ceiling on the total private-sector, state, and local costs that agencies could impose in implementing the statute through regulation. Agencies would then track the estimated costs imposed by the regulations. Once the statutory ceiling was reached, imposing further regulatory costs would require either additional legislation to raise the ceiling or offsetting changes in other regulations that would keep total private-sector regulatory costs within the ceiling.
>
> Establishing regulatory cost ceilings would give [Parliament] and the [regulatory departments and] agencies more incentive to make accurate estimates of the likely costs of regulation than simply requiring economic impact estimates for proposed rules. Regulatory cost ceilings that were excessively low would frustrate the purpose of the statute, because agencies could not issue implementing regulations. Although [Parliament] might be tempted to authorize excessively generous amounts, it would have to declare itself willing to impose a specific level of costs on the public. Moreover, estimates developed during the course of [Parliamentary] debate on legislation would have a real effect on agency decisionmaking, and would give [departments and] agencies strong incentives to choose regulatory approaches that would produce benefits at the least possible cost (OMB, 1991, p. 7).

Litan and Nordhaus (1983, p. 160) propose what they call a "legislative regulatory calendar" as a "practical halfway house between the current chaos and a fully developed regulatory budget." It would contain the following elements:

- Each year the Executive would collate and submit to Congress a list of "major" Notices of Proposed Rulemakings (Notices), together with preliminary analyses of projected costs and benefits. As with a regulatory budget, a central executive office - presumably the OMB - would be charged with compiling the list after sifting through the submissions of proposals by the agencies.

- Congress would consider the proposed list of regulatory proposals in much the same way that it would the regulatory budget discussed in the last chapter. A new standing committee in each chamber, the Regulatory Authorization Committee, would hold hearings on the views of the administration and interested parties on the proposed list. The authorization committees would then consider the list, modify it as necessary, and send the revised product to the floor of each chamber. A final list of authorized Notices would be approved by the full Congress; that is, the list would be passed by both chambers and signed by the President. No major rulemaking could proceed without such congressional authorization.

- After congressional authorization, agencies would proceed with rulemaking, allowing for public comment. Depending on circumstances, agencies might be authorized to modify their proposals in response to comments made during the course of their rulemakings. The extent of the agencies' powers to change the proposals approved by Congress would be circumscribed either by a set of general guidelines or by a specific alternative proposal authorized by Congress. If an agency found that the rule it desired to issue went beyond or was not covered by the instructions given by Congress, it could include that proposal in the calendar submitted to Congress the following year (Litan and Nordhaus, 1983, p. 160).

6.2 Initial Steps in Canada: Counting the Costs

Obviously, the details of the steps in the process outlined by Litan and Nordhaus must be adapted to Canada's system of cabinet government. This might be done as follows:

1. In advance of each fiscal year, on behalf of the Cabinet, RAD would compile a list of proposed major regulations that each department or agency anticipated they would request the cabinet (SCC) to enact in the forthcoming year. (Almost all of these would have been listed in a previous *Federal Regulatory Plan*.)

2. The "estimated costs and benefits of federal regulations" (ECBFR) for these proposed regulations would be tabled in the House of Commons at the same time as the *Estimates*.

3. The ECBFR would be sent to the Commons Standing Committee on Finance for its review. Its report, tabled in the House, would provide the Cabinet with advice on the general scale and growth in the costs of federal regulations.

This approach would provide a very gentle introduction to the idea that the Cabinet should start to think of the total costs to society of new regulations in much the same fashion as it does about traditional expenditures or taxes. The ECFR would, in effect, be a tally of the estimated social costs of new regulations (a) over the past few years, and (b) for the coming year based on proposed major regulations. The costs could be broken down by year; department or agency; sector; and by type of costs (private sector compliance costs, government's administrative costs, government's compliance costs).[11]

---

11. The costs to some government departments of meeting some government regulations are expected to be quite large in the case of certain environmental regulations.

Estimates of the costs of proposed regulations will be hard to prepare and they will necessarily be less accurate than estimates of traditional budgetary expenditures. Purchase (1992c, p. 87) states:

> I must acknowledge, of course, the practical difficulties in getting accurate regulatory cost information. But I do not think we should let the perfect be the enemy of the good when we make these assessments. Also, I do not think, for this purpose, we need to spend as much energy pondering the question of how to measure benefits. Expenditure budgets do not do that... yet, they are still useful devices for maintaining accountability.

At the outset the figures tabled with the *Estimates* would be simply "background information" provided by RAD to Ministers, Parliament and the public. The data are part of the larger context they are encouraged to consider when making new regulations. In a few years, it may be possible to move from the "tally" approach to the second step outlined below.

A second step toward ensuring that regulations improve economic efficiency would be the following:

1. The Cabinet (or one of its committees) would carefully review the ECBFR with the objective of establishing (i) a limit on the total costs to society[12] (in present value, annualized or other terms), and (ii) indicating which proposals it recommends to Parliament. This might be called the "cost of proposed regulations" (CPR) budget.

2. The CPR budget would be submitted to the House of Commons Standing Committee on Finance after being tabled with the *Estimates*. The Committee would hold hearings on the set of proposed major regulations and the limit. The Committee would prepare a report with its recommendations.

3. Before the Committee's report was considered by the House of Commons, the Minister responsible for Regulatory Affairs (now the President of the Treasury Board) would consult with his/her colleagues concerning possible revisions to the CPR budget.

4. The House of Commons would be asked to vote on the CPR budget submitted by the Minister responsible after receiving the report of the Standing Committee on Finance.

5. No department or agency could submit any major proposed regulation to the SCC which had not been included in the approved CPR budget.[13]

---

12. Litan and Nordhaus (1983, p. 150) state that "Conceptually, the definition of regulatory cost is straightforward: it is the *marginal* cost to the economy of meeting a regulation. In some cases, such costs are easy to define: if a utility is forced to add a scrubber to an existing plant, the costs can be estimated with minimal difficulty. In a dynamic framework, however, the picture becomes more blurred. It may be difficult to anticipate changes in technology and, therefore, changes in costs over time." However, "Another methodological issue concerns whether the budget should cover transfer payments in addition to resource costs and/or dead weight losses.... Yet a third definitional issue is whether the costs measured in the budget would be limited only to "direct" costs or would also include "indirect" costs" (p. 151).

13. Litan and Nordhaus (1983, pp. 149-150) noted that "The problems of designing effective sanctions for noncompliance stems primarily from the funny money nature of private mandated expenditures, which are purely accounting dollars and never show up in the agency's (or anyone's) bank balance. For this reason, there is no precise way of measuring costs and keeping an automatic control on the agency's running out of regulatory appropriations."

6. The Auditor General would later audit the estimated costs of the major regulations as enacted and report to the House discrepancies between the CPR budget and "actual" costs. If this proposal was adopted, Canada would go a long way toward controlling the total costs of regulations and allocating such costs more efficiently.

6.3 Proposals for Counting the Costs of Regulations

R12 Require the President of the Treasury Board to compile the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" (ECBFR) annually to be tabled in the House of Commons with the *Estimates*. (This would require that departments and agencies submit to RAD the following information: (i) the estimated costs and benefits of every proposed major regulation expected to be made in the next fiscal year (or the following two years); (ii) the number of "intermediate" proposed regulations for the next fiscal year; and (iii) for "major" proposed regulations, the estimated costs and benefits should be categorized by private sector compliance costs, governments administrative costs, and government's compliance costs).

The ECBFR would include an updated and expanded version of the information published in the annual *Federal Regulatory Plan*. This would give the costs and benefits of each major proposed regulation a context. It might even be possible for some proposed regulations to include (1) a summary of the problem definition (2) a summary of the options to regulation being considered.

The role of Standing Committee on Finance with respect to **R12** is discussed in section 7.1 below. See also **R13** in section 7.5.

7.0 NEW ROLES FOR PARLIAMENT

Parliament currently plays a very modest role in the federal regulatory process. It is limited to

- enacting legislation which delegates to the Governor in Council, a Minister or to a regulatory agency authority to make regulations pursuant to the statute;
- the role of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, which reviews regulations shortly after they have been made; and
- receiving notice in the *Estimates* from the OCG of the completion of evaluations of regulatory (and other) programs.

7.1 Review of Proposed Major Regulations for the Purpose of Advising the Cabinet

The present process by which regulations are made in Canada is outlined in **Figure 5-2** in Chapter 5. Among the criticisms of the process - even with the improvements made in 1986 - is that regulations having a

"major" economic impact (and there are likely to be more in the future)[14] are not subject to the same degree of policy scrutiny as would comparable public expenditure programs. (It has been argued that major proposed regulations generally receive less scrutiny by cabinet committees than do comparable expenditure activities.) It has been suggested that greater public scrutiny is necessary to improve the accountability of the Cabinet for new regulations to Parliament and the public.

Two options might be considered in an effort to increase public scrutiny and to provide more independent analysis of proposed regulations: expanding the role of parliamentary committees, and/or creating an independent expert agency.

Ex Ante Review by a Standing Committee: In general, Standing committees of the House of Commons are "empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House..." per S.108 of the *Standing Orders* of the House of Commons (May 1991). However, S.108 also provides that standing committees may "send for persons, papers and records" (except when the House otherwise orders). Thus a standing committee could decide to review new draft regulations of the departments within their jurisdiction. They might, for example, choose to hold hearings on draft regulations shortly after their appearance in the *Canada Gazette, Part I* as required since 1986 under the RIAS policy. Recall that the purpose of such "prepublication" is to give notice to interested parties and give them an opportunity (in 30 days) to comment on the draft regulations before they become law. Such comments might result in changes before the regulations are submitted to the Special Committee of Council.

Further, under S.108(2) of the *Standing Orders*, most standing committees are "empowered to study and report on all matters relating to the mandate, management and operation of the department or departments which are assigned to create them." While subsection 108(2)(c) refers specifically to "the immediate, medium and long-term expenditure plans..." of the department, proposed regulations might well be included in the "other matters relating to the... operation of the department referred to in subsection 108(2)(e)."

Here is the outline of a process under which House of Commons standing committees would have an opportunity to review and provide advice on major proposed regulations.

- The role would be assumed or not at the discretion of each of the subject-area committees of the House of Commons as they already have expertise in the activities of a department or related departments.
- The committees would examine and report on major proposed regulations - unless the Cabinet requested that they review a specific non-major regulation.
- While all major proposed regulations would be referred to one of the committees, it would be the committee's decision whether or not to review the proposed regulations sent to it.

14. The December 1990 Green Plan is an enormous policy initiative which requires action by many departments and agencies. It is fair to say that the Green Plan, the initiatives planned under CEPA and those of provincial governments are creating a "green tsunami" of environmental regulations.

- The committee would have 30 days to decide whether or not to conduct a review.
- The main role of the committee would be to conduct a policy review of the proposed regulation. It could hold hearings and invite interested groups and experts to testify or submit a brief.
- The committee would have 60 days in which to submit its advisory report to the Cabinet.
- The report would be tabled in the House of Commons and sent to the Cabinet.

There is an alternative to using the standing subject matter committees of the House of Commons to advise the Cabinet between stages 2 and 6 in **Figure 5-2**. It would involve creating a new specialized independent agency with the responsibility of reviewing proposed regulations likely to have a "major" economic impact together with the RIAS at the same stage.

The Expert Independent Agency Option: Bryne Purchase argues that an independent expert agency could help control regulatory costs and ensure that new regulations are efficient.

> In my view, there is room, in a parliamentary system, for a new independent agency to provide public information, and independent assessments, on the costs, benefits, winners and losers, as well as alternatives to a proposed regulation. This is not long-term, think-tank style research. This is research done in real political time. One of the main mandates of such an agency would also be to maintain a public data bank on the regulatory practices of other jurisdictions.
>
> The intent of the proposal is to arm the domestic political competition with credible information. Out of self-defense, the government would have to be in possession of the same information and analysis. Obviously, credibility is a key to this type of consumer-voter information. True independence from the government of the day would be essential. The agency would have to be designed accordingly.
>
> The premise here is that there is political value in the efficiency (incentive) characteristics of public policies. This value can be enhanced, and would be, by the natural competitive forces at work in political markets. Also, redistribution, for its own sake, becomes more difficult under the full glare of public knowledge (Purchase, 1992c, pp. 86-87).

The main elements of this alternative might be as follows:

- A new independent agency would be created which might be called the Regulatory Policy Advisory Agency (RPAA). It would have a modest staff of economists and policy analysts as much of its work would be done through contracts with consultants in the private sector and academia.
- The primary role of RPAA would be to prepare reports and render advice to the Cabinet with respect to major proposed regulations.
- All such regulations would be referred to it and the agency would be required to submit its report within 60 (or 90) days at which time it would be made public.
- The agency would review the RIAS and related analytical material prepared by or for the department proposing the regulation. It would focus on

- the scope and scale of the perceived problem to which the proposed regulation is addressed,
- the alternatives to the proposed regulation,
- the arguments made against the regulation (this may involve contacting the firms likely to be affected by the regulation),
- the economic assessment of the effects of the proposed regulation,
- the effects of the regulation on the viability and competitiveness of the firms subject to it,
- the economic circumstances of the industry most directly affected and the amount of federal and provincial regulation imposed on that industry in recent years,
- the nature/cost of similar regulations imposed on foreign firms which compete with Canadian firms.

- The agency would focus more on the scientific, technical and economic analysis underlying the proposed regulation and far less on its policy significance.

7.2 Periodic Evaluations of Regulatory Programs by Parliament

It is clear from the analysis in Chapter 7 that the present system of periodic evaluation of regulatory programs may be useful as a tool to assist deputy heads in their management responsibilities, but it is simply not designed to meet the needs of Parliament and the public in their efforts to hold the Cabinet accountable for their direction/control of regulatory programs. The policy of periodically evaluating regulatory programs has from the start been designed as a tool to assist the top management of a department to carry out their responsibilities.[15] It has never been seen as a means by which "outsiders" (e.g., Parliament or citizens) would gain insights into the performance of regulatory programs and therefore use the information to try to hold those responsible (notably the minister) accountable.

Systematic periodic evaluations of regulatory programs are a necessary step in moving toward improved accountability and more rational decision making about regulation. But it is essential to create procedures for an external review or "audit" of evaluation reports. The need is especially acute if a system of self-evaluation is being utilized. External review could be carried out through three mechanisms: publication and public scrutiny of the reports; "audit" of selected evaluation reports; and legislative review.

---

15. The deputy minister, being nominally responsible for the management of the department, is the client for *ex post* evaluations of programs, much like he/she is the client for the internal audit of his/her department's expenditures. The internal audit, of course, is independent of the individuals who administer the programs. The person in charge of the *ex post* evaluation of programs, like the internal auditor, reports directly to the DM. (This relationship is very similar to that which exists in major private sector corporations.)

The detailed questions to be answered in an evaluation should be determined by the information needs of the intended recipients and by the analytical techniques and resources available. However, in every case, evaluations should address the following questions:

- What are the present objectives of the program?
- Are the original objectives still relevant?
- What are the priorities and trade-offs if multiple objectives exist?
- What means are used to achieve the objectives?
- What are the effects, intentional or unintentional, of the program? (This would include economic and non-economic considerations.)
- What other means could be used to achieve the same objectives?

Although review of evaluation reports by agency officials is desirable, it should be recognized that the evaluations will raise essentially "political" issues (i.e., broad value choices) similar to those which were (or which should have been) addressed by legislators when the statute underlying each program was enacted. It is essential, therefore, to provide for a review of regulatory programs by elected representatives. All evaluation reports should be tabled in the legislature and be referred automatically to a subject-area standing committee since it already has considerable knowledge of the department's activities. The committee should be empowered to hold hearings, receive briefs and commission its own analytical work with respect to the regulatory programs it chooses to scrutinize in detail. Upon completion of its evaluation, the committee should submit its report to Parliament with recommendations for action.

It is clear that under our system of parliamentary government the responsibility for following up on the results of a regulatory program evaluation must rest with the government and, in particular, with the minister responsible for the relevant department or agency. The government, armed with internal regulatory program evaluation and, in some cases, an evaluation by a standing committee which would necessarily incorporate practical political factors into its assessment, should be free to introduce changes as extreme as abolition of the agency or repeal of legislation or leave well enough alone. The ultimate accountability for the effectiveness of public programs is to the electorate. However, voters need more/better information about the performance of regulatory programs if they are to hold the Government accountable at the ballot box.

7.3 Standing Joint Committee

The problems identified concerning the powers of the SJC were described in section 2 of Chapter 7. The proposed changes are given in section 7.5 below.

7.4 Review of Statutes and Programs

The "Regulatory Process Action Plan," released in May 1986 as part of the present Government's Regulatory Reform Strategy, specified that "Parliamentary Committees will review all regulatory statutes over a ten-year cycle and recommend sunsetting action to the government." Six and one-half years later, this process had not been started. Further, the Action Plan stated that "a Committee of Cabinet will ensure the review of all regulations over a seven-year period and recommend sunsetting action to the Cabinet." It was not until

February 1992 that the Minister of Finance announced that it was beginning a "department-by-department review of existing regulations to ensure that... they result in the greatest prosperity for Canadians." Only three departments were chosen to begin this process (Agriculture, Consumer and Corporate Affairs and Transport).

7.5 Summary of the Proposed Changes in the Role of Parliament

R13 Have the Standing Committee on Finance review the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" tabled with the *Estimates*. (Recall **R11** above.)

R14 Provide each subject area Standing Committee with an opportunity to review the "major" proposed regulations after pre-publication in *Canada Gazette Part I*. The Committee's report would be tabled in the House, but its primary role would be to provide advice to the Special Committee of Council. RAD could notify each Committee in respect to every proposed regulation (classified by size of economic impact). The Committee would then have 30 days to decide which ones it would review and another 60 days in which to conduct its review. In this way, the Committee would be sure to see the first set of regulations after a new bill is enacted by Parliament.

R15 Each subject area Standing Committee should be encouraged to undertake periodic evaluations of regulatory programs in order to hold the Government accountable for the performance of such programs. The periodic evaluation or assessment might be triggered by (1) an indication by the OCG that a regulatory program has been evaluated pursuant to the program evaluation policy 01-01-92 in the *Treasury Board Manual*; (2) publication of an evaluation by the Auditor General; or (3) information received by the Committee suggesting that an evaluation should be conducted. The Committee should have the power to retain staff, hire consultants, and require departments to produce information in order to evaluate regulatory programs. The Committee's report would be tabled in the House.

R16 The disallowance by negative resolution procedure of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations should be incorporated into statute and the power should be extended to cover regulations initiated by the CRTC and NTA.

R17 The SJC should be encouraged to focus on the absence of control over the delegation of authority to ministers, the Cabinet, regulatory agencies to make regulations in the enabling clauses of statutes as there is no control over the breadth of the regulation-making power. See **R27** below.

8.0 IMPROVING THE REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT

8.1 Overview Weaknesses in the RIAS

The weaknesses in the RIAS go to its heart and impugn its central purpose, i.e., making subordinate legislation more efficient and the government more accountable. First, very few cost-benefit analyses (CBAs) (or other types of detailed economic analyses) are being done despite the requirement in the RIAS. The quality is questionable in too many cases. Second, there is no evidence of enforcement of the policy statement that the benefits to society must exceed total social costs as specified in the 1986 *Guiding Principles*... Third, the definition of what is a "major" regulation is seriously flawed. Fourth, the RIAS can't cope with regulations whose primary objective is to redistribute income because, by their very nature, they will impose a deadweight loss on the economy (C > B). Fifth, officials indicate that solutions to policy (political) problems are often chosen before the economic analysis is done. Thus the RIAS is often viewed as a form-filling exercise which is done after the decision has been made to propose new regulations and even after they have been drafted.

8.2 Definition of a "Major" Proposed Regulation

The importance of what constitutes a "major" proposed regulation lies in the fact that the *RIAS Writers' Guide* makes it clear that new regulations and amendments having a major impact[16] "require a full cost/benefit analysis (Consulting and Audit Canada, 1992b, p. 26).

It is essential that there be a clear definition of a "major" regulation and of the other three categories, "intermediate", "small" and "technical." However, the specification of the number of categories and the dividing lines between the categories is difficult to determine.

In thinking of the threshold for a major regulation, we need to determine how big is big. The present GDP in Canada is about $700 billion p.a. If we connect this to present value, capitalized at 6%, it amounts to $11,200 billion. So 1% of this amount is $112 billion and 0.01% (one one-hundredth of one per cent) is $1.12 billion. In the U.S., the threshold for a "major" regulation is one which has an "annual effect on the economy of $100 million or more." If we interpret this as an annualized social cost of $100 million or more, this threshold can be expressed in present value terms, capitalized at 6% real to $100 million divided by 0.06 = $1,667 million or $1.67 billion. As the Canadian economy is about one-twelfth the size of the U.S. economy, then the U.S. threshold converted into present value and scaled to the relative size of the two economies is $139 million (ignoring exchange rates). However, the U.S. $100 million p.a. figure was set in 1981. Converted to 1992 dollars, we need to multiply by 1.67. If this is done, the $139 million figure for Canada becomes $232 million in present value or $14 million annualized (using 6% as the interest rate and assuming a perpetuity). In 1991-92, the

16. The *RIAS Writer's Guide* indicates that "Regulations and amendments may have a major, moderate or minor impact. The extent of the analysis should be proportional to the significance of the regulation" (Consulting and Audit Canada, 1992b, p. 26).

federal government's program expenditures totalled $114 billion. Capitalized at 6%, this amounts to $1,900 billion in present value terms. If the threshold were set at 0.01% (i.e., .0001) of the present value, the amount would be $190 million.

I suggest that proposed regulations be classified by size of the total cost they impose on society into the following four categories:

- major: estimated total costs of over $100 million in present value terms discounted at 6%[17]
- intermediate: costs of $50 million to $100 million in present value at 6%
- small: total costs of $2 million to $49.9 million in present value at 6%
- technical: total costs under $2 million in present value - these regulations are usually minor changes in wording with virtually zero effects on costs.

8.3 Discussion of the Problem Situation in RIAS

It would be very useful to require that a more extensive analysis of the problem situation as part of the RIAS or prior to it as that is often the key to obtaining an efficient/effective solution. While there is much literature on CBA, there is little on how to "scope out" a potential public policy problem. This analysis would include an assessment of the following:

- What is the anticipated duration of the problem; is it cyclical?
- What is the problem's scope: geographic; what fraction of the population is affected?
- What are symptoms/signals that a problem exists?
- Who says it's a problem? What is their interest in this issue (don't overlook non-pecuniary motivation).
- Can perceptions be distinguished from hard data?
- Who is "pushing" for government action on this issue?

8.4 Discussion of Alternatives

It is often said that departments do not do a good job of considering alternative ways of regulating or of using other forms of government intervention, e.g., taxing pollution instead of regulating the volume of effluent. They should be required to show that they have considered the alternatives at two levels: (a) broad policy instruments, e.g., taxes vs. regulations vs. subsidies vs. Crown corporation, and (b) way of "regulating" such as codes of practice, voluntary guidelines, and the design of regulations. However, using other governing instruments raises further questions - if substitutes for regulations are available, do Ministers have the legal authority to use these other instruments? Moreover, there is a conflict between fiscal restraint and possible use of economic incentives, e.g., taxes, subsidies, tax expenditures, user charges.

---

17. Presently, the Treasury Board (and OMB in the U.S.) specify a real discount rate of 10%. If the rate is supposed to be a measure of the social opportunity cost of capital it is too high. The proposed 6% (real) rate is based on the review of the literature in Stanbury and Vertinsky (1988).

As noted above, it is clear that the assessment of the problem situation, the generation and evaluation of alternatives and the economic assessment of various forms of intervention are interdependent (see **Figure 8-1**). Further, they need to be done as early as possible in the process of determining whether government intervention is called for. In general, I suggest that

- The analysis of alternatives should be conducted earlier in the consultation phase.
- There is a need for more analysis to select "best" alternative.
- Need to review major regulatory departments' authority to use other governing instruments.
- Government needs more work by central agencies (e.g., TBS; RAD; Finance) to develop practicable substitutes for traditional command and control regulation.
- Departments need to specify clearly (if briefly) the alternatives to regulations considered, with a short statement as to why they were rejected.

8.5 Impact on Competitiveness

Presently the federal government is concerned about the impact of its regulations on Canada's international competitiveness (see McFetridge, 1992). For example, the Steering Group on Prosperity (1992, p. 8) has recommended that there be "a competitiveness impact assessment for existing and proposed laws and regulations." The Steering Group makes the case for such assessments as follows:

> Competitiveness Impact Assessments would make governments more accountable for existing and proposed laws and regulations. Some of the questions that should be answered publicly by governments include:
>
> - Where does the proposed action or regulation fit within the government's priorities?
> - Is there still a need for action or regulation, or has the targeted problem been solved?
> - Is the action directed at causes or only at symptoms?
> - Can the action be taken by another level of government, delegated or handled jointly with others?
> - Is the chosen action or instrument the most efficient, with the highest net public benefit? Could market instruments or self-regulation be as effective as government regulation in terms of meeting policy goals?
> - What is the impact on the economy and our social goals? Will it bring the best possible benefits? Will there be unintended side effects? (Steering Group on Prosperity, 1992, p. 17).

8.6 Proposed Changes in the RIAS

R18 Ensure that there is a clear definition of a "major" regulation and of the other three categories, "intermediate", "small" and "technical." The proposed threshold for "major" is over $100 million in total costs to society measured in present value terms with a discount rate of 6%. This is equivalent to an annualized cost (at 6%) of $6 million in perpetuity. The threshold should also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation. For "intermediate" regulations, the range should be $50 million to $100 million while for "small" regulations the range should be $2 million to $49.9 million and for "technical" regulations it should be under $2 million - each measured in terms of the present value of estimated total costs to society discounted at 6%.

R19 Require that the RIAS disclose the set of alternatives that were considered by the department and rejected with a brief explanation why the alternative chosen is superior to others.

R20 Require the RIAS include an assessment of the proposed regulations' impact on the competitiveness of the firms in the sectors where the majority of the compliance costs are expected to occur.

R21 For proposed major regulations, where the estimated total costs exceed the total benefits, require departments to give the reasons why the SCC should nevertheless promulgate the proposed regulations.

R22 Require that the RIAS indicate which method of consultation was employed. (Recall **R1** above.)

R23 For intermediate and major proposed regulations, require that the RIAS include a statement concerning how the regulation relates to provincial government intervention in the same or closely-related areas.

9.0 CHANGING THE RESPONSIBILITIES OF THE REGULATORY AFFAIRS DIRECTORATE

9.1 Limits on RAB/RAD as a "Controller" Agency

As noted in Chapter 6, RAD has certain obvious weaknesses as a central or "controller" agency in respect to the regulation-making process. RAD's role cannot be strengthened without the approval of the cabinet. More administrative directives to implement the changes in regulatory policy proposed in section 5 will not be effective unless the cabinet agrees to "make them stick."

The fundamental characteristics of cabinet government necessarily limits reforms to the regulation-making process which take the form of administrative directives because they amount to "self-regulation" by the cabinet of the cabinet. In practice, ministers are often very reluctant to reduce their discretion in making regulations. Yet they say they are committed to "regulating smarter." It is clear that if regulations are to be more efficient (i.e., $B \geq C$), then the Cabinet will have to impose credible constraints on its own behaviour.

9.2 Annual Report on the State of Government Regulation in Canada

There are some precedents for such an annual report, i.e., the report on state of Canada's forests, and the report on the state of Canada's environment. The U.S. federal government since 1985 has produced an annual statement entitled the *Regulatory Program of the United States Government* (see **Appendix 22**).

The central purposes of the proposed annual report are to

- increase the stock of knowledge of government regulation, to keep it up to date and to make it available in a convenient fashion,
- raise the visibility and amount of analytical thinking about regulation as one of the most important governing instruments,

- provide information to ministers, officials, Parliament, the media and the public, and
- assist the legislature and particularly the public in holding Ministers responsible for their actions in respect to government regulation.

The proposed Annual Report, which would be prepared by RAD, could contain the following major sections:

- Analysis of initiatives announced in the annual *Federal Regulatory Plan*: which ones were implemented and which are in process or dropped or delayed
- Categorization and counting of proposed new regulations by
  - department
  - type (legal definition)
  - size of economic consequences
- Estimates of total costs of federal regulation
  - proposed regulations
  - new regulations for each of the past five years
  - stock of regulatory programs

  This would need to be grouped by department and type of regulation.
- Assessment of the RIAS accompanying proposed regulations in the previous year:
  - classification in terms of the type of economic impact assessment: full CBA; partial CBA (e.g., costs only); cost effectiveness analysis
  - determination of number of regulations for which costs exceeded benefits and by how much
- Budgetary outlays (and PYs) on the administration and enforcement of all regulatory programs (grouped by departments or agencies) for each of the past five years. (This is presently done for the U.S. by the Center for the Study of American Business, Washington University at St. Louis - see Warren (1991).)
- Listing a brief description of all new regulatory statutes and major amendments to existing ones in the past year and those which are currently before Parliament.
- Listing of all regulatory programs evaluated in the past year.
- One-page summary of the major findings of all *ex post* evaluations of regulatory programs completed in the previous year.
- Listing (and one-page summary) of articles, studies and reports on regulation, the regulatory process and regulatory programs published by academics, government, or other private sector bodies during the past year.

9.3 Resolving Conflicts in the Administration of Regulatory Programs: Regulatory Complaints Settlement Process (RCSP)

Some officials who administer regulatory programs and persons in the private sector who have to "live with them" suggest that it would be helpful to have a simple and efficient method of resolving conflicts that arise in the administration of regulatory programs. Here is a proposal, the Regulatory Complaints Settlement Process.

The purpose of the RCSP is to make the regulatory process more responsive to persons in the private sector who become "caught in the toils of the system." It is also to provide a rapid, inexpensive and informal method of dealing with complaints from regulatees - those whose economic behaviour is being altered by subordinate legislation. It is designed to complement rather than replace existing means of resolving the complaints of regulatees. The elements of the RCSP are as follows:

- Each department or agency would establish (and publicize) the position of Regulatory Complaints Officer (RCO). This title would be attached to an experienced person at the ADM level. Ideally, the RCO would be a person who could move easily within the department to acquire facts and propose resolution of complaints made by regulatees.

- Complaints by regulatees which cannot be resolved at the operating level (e.g., program branch officials) would be referred to the RCO by the regulatee. The RCO would have 30 days in which to try to obtain a solution (resolution) satisfactory to the department and the regulatee. In the last instance, the RCO would request a decision by the Minister. Most of the RCO's work would consist of acting as a mediator trying to find a way of resolving the conflict.

- If the RCO is unable to resolve the regulatee's complaint, the regulatee could request that a Regulatory Complaints Arbitrator (RCA) be appointed to hear the case within 30 days.

- RCAs would be individuals (lawyers, former public servants, academics) chosen from a set of such persons knowledgeable about regulation and its processes and who stand ready to arbitrate such disputes.

- The basic rules of the arbitration would be as follows:

    - The hearing would be limited to one day. Each side would have no more than 3.5 hours to present its case and question the other side's witnesses. Each side could submit up to 30 pages of documents in advance of the hearing and a similar amount during the hearing.

    - The parties would <u>not</u> be represented by lawyers so as to reduce the costs and keep the process more "user friendly."

    - With the permission of the parties, the RCA could interrupt the hearing so as to attempt to <u>mediate</u> a settlement. If unsuccessful, the hearing would resume and the RCA would render a decision.

- The decision of the RCA would be handed down within two days of the hearing and it would include brief reasons (say 5-6 pages).

- The decision of the RCA would not impair the legal rights of either party. Either could use traditional remedies, e.g., the courts.

- The department would pay the fees and expenses of the RCA and would make all reasonable efforts to have the hearing in a city convenient to the regulatee. RAD should prepare a report on the feasibility of this proposal. RAD's report should be reviewed by the Commons Standing Committee on Finance (as the Subcommittee on Regulations and Competitiveness will have completed its work and be disbanded).

9.4 Proposals for Change

R24 Amend the *Statutory Instruments Act* to provide that RAD must certify that (1) the methodology employed in preparing the cost-benefit analysis accompanying each proposed "major" regulation meets professional standards, and (2) that all proposed regulations are properly classified in terms of their impact as small/technical, intermediate, or major. (This would be closely analogous to the requirement that the Clerk of the Privy Council certify that proposed regulations are legally correct in form and not *ultra vires*.)

R25 Greatly simplify the RIAS requirement for the deletion of regulations and establish an annual "spring cleaning" of federal regulations.

R26 Require RAD to prepare a report to be submitted to the President of the Treasury Board on the feasibility of adopting the "regulatory complaints settlement process" outlined in section 9.3 above.

Note that the recommendation to implement the proposed "Annual Report on the State of Government Regulation in Canada" is contained in **R10** above.

10.0 OTHER PROPOSALS FOR CHANGE

10.1 Controlling the Scope of Delegated Powers to Make Regulations

As more of the substance of a legislative initiative are embodied in regulations made by the Governor in Council, the greater is the tendency of the Cabinet to request broad delegated authority from Parliament to make regulations (through the Governor in Council). Ministers and senior officials have an incentive to request that Parliament grant to the Governor in Council authority to make regulations addressing the widest possible set of matters. With a majority, the Government of the day can almost always persuade Parliament to approve

very broad delegations of authority with respect to the making of regulations. This point has been addressed in a pamphlet ("The Preparation of Legislation") approved by the Cabinet and published by the PCO. It states:

> In the preparation of proposals for legislation, departments and agencies should observe the following principles respecting regulation-making powers:
>
> (1) When bestowing the power to make regulations upon a person or a rule-making authority, care must be taken to ensure that the statute is not couched in unnecessarily wide terms.
>
> (2) Specifically, certain powers are not to be granted unless the Memorandum to the Cabinet requesting the authority for preparation of the legislation by which such a power would be conferred specifically requests authority for the power and contains reasons justifying the power that is sought. These powers include the following:
>
> (a) power to make regulations that might substantially affect personal rights and liberties;
>
> (b) power to make regulations involving important matters of policy or principle;
>
> (c) power to amend or add to the enabling Act or other Acts by way of regulation;
>
> (d) power to make regulations excluding the ordinary jurisdiction of the Courts;
>
> (e) power to make specific regulations having a retrospective effect;
>
> (f) power to subdelegate regulation-making authority;
>
> (g) power by regulation to impose a charge on the public revenue or on the public other than fees for services;
>
> (h) power to fix by regulation, rather than by the statute itself, the penalties for breach of a regulation (Privy Council Office, 1981, p. 9).

This is very sound advice. The problem is that it appears to be honoured more in the breach than the observance.

R27 Request ministers and all Parliamentary Committees reviewing bills to limit the scope of the delegated power to make regulations to the minimum necessary for sound public policy.

10.2 Drafting Proposed Regulations

R28 Require that PCOJ draft all proposed regulations based on detailed drafting instructions from departments. (Resources will have to be transferred from departments to PCOJ to fulfill this new responsibility.)

Figure 8-1

INTERDEPENDENCY OF MAJOR ELEMENTS IN THE EARLY STAGES OF REGULATORY ANALYSIS

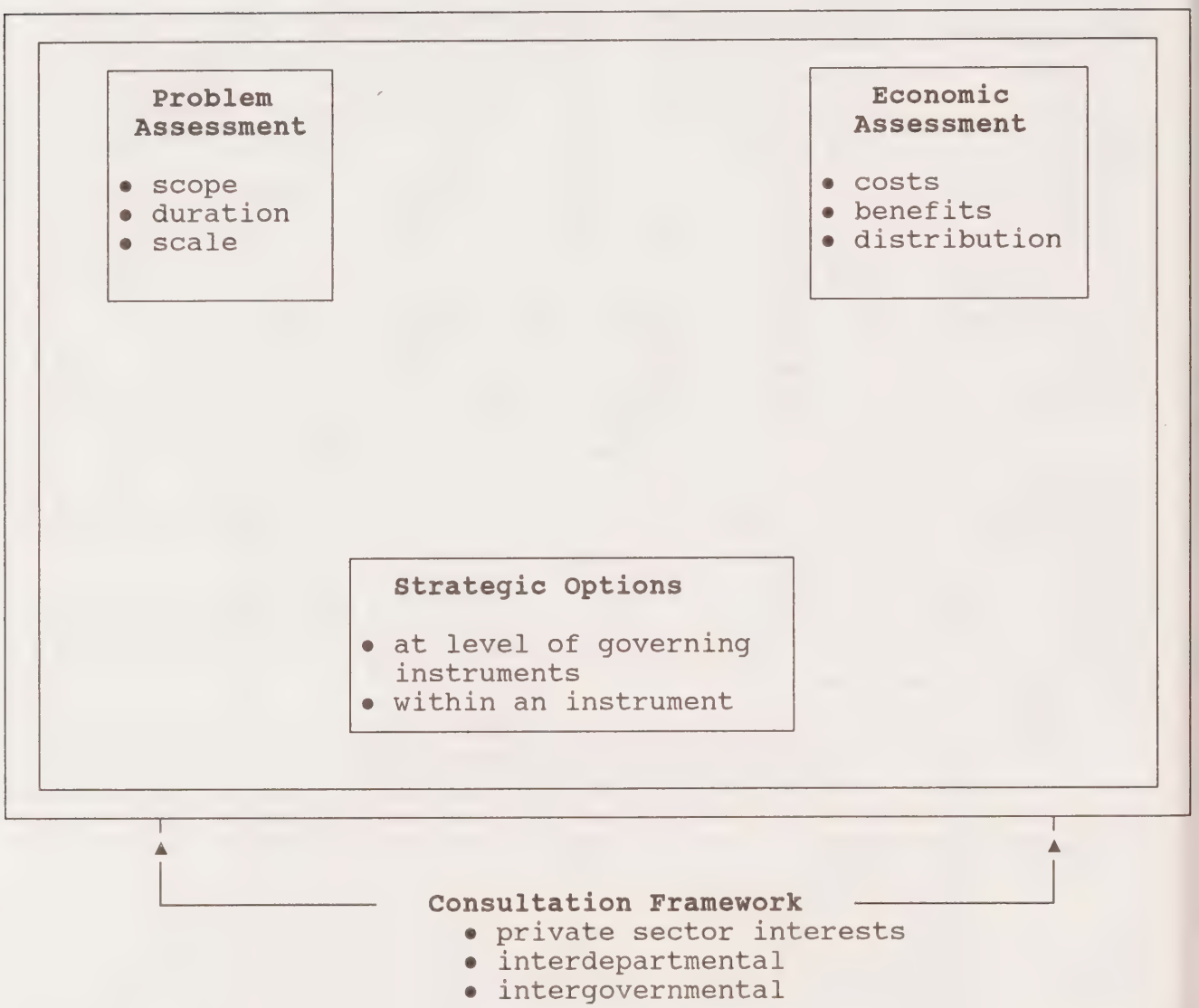


Figure 8-2

FRAMEWORK OF CONSULTATION PROCESSES FOR MAKING NEW REGULATIONS (OR OTHER FORMS OF GOVERNMENT INTERVENTION)

Situation Type[3]	Method of Consultation[1]		
	1	2	3
A	protocol[2] A1	protocol A2	protocol A3
B	protocol B1	protocol B2	protocol B3
C	protocol C1	protocol C2	protocol C3
D	protocol D1	protocol D2	protocol D3

1. There may be more or less than three methods for each situation type.
2. Each protocol will specify in some detail the steps in the consultation process, the scope of consultations and the timing.
3. The situation type refers to the scale and complexity of the problem situation and anticipated regulatory intervention.

Figure 8-3

COMPARING NEW REGULATIONS TO NEW GOVERNMENT EXPENDITURES

NEW REGULATION	NEW GOVERNMENT EXPENDITURE
Ex Ante Process	**Ex Ante Process**
• Advance notice in annual *Federal Regulatory Plan* (not compulsory)	• Nothing comparable, but some indication may be given in Speech from the Throne or *Estimates* depending on the size of the expenditure.
• Consultation with private sector is required	• No requirement to consult with private sector.
• Pre-publication in *Canada Gazette* Part I of • proposed regulation • Regulatory Impact Analysis Statement. It includes sections on description, alternatives considered, consistency with policy statements, anticipated impact, compliance strategy, paper-burden and small business impact.	• Public announcement may not occur until Government has completed its analysis. But no requirement or standard format for the analysis by Treasury Board officials. Only 5% of expenditures are intensively analyzed.
• Economic analysis of proposed regulation as part of RIAS (made public). Degree of sophistication/extent of the economic analysis should be proportionate to the significance of the regulation and its potential impact.	• Any economic analysis by the department or by Treasury Board Secretariat is not made public. Costs over time are likely to be quite detailed.
• Comment period (usually 60 days)	• Nothing comparable. No opportunity for comments from private sector.
• Final version of regulation and RIAS published in *Canada Gazette* Part II	• Likely to be a public announcement designed for best political effect, but usually little analytical detail.
Ex Post Process	**Ex Post Process**
• No auditing of actual costs to society (private sector compliance costs). Government's costs are audited.	• Outlays are audited by the Auditor General.
• No counterpart to disclosure of costs in the *Public Accounts*.	• Expenditures are publicly reported on in the *Public Accounts* (although aggregation may prevent disclosure of a specific outlays/project/program/activity).
• No counterpart to review by the Public Accounts Committee	• *Public Accounts* are reviewed by a Parliamentary Committee (chaired by a member of the Opposition).
• Regulatory programs are subject to period evaluation - largely for the benefit of the deputy minister. (Policy established and monitored by the Office of Comptroller General.)	• Expenditure programs are subject to periodic evaluation - largely for the benefit of the deputy minister. (Policy established and monitored by the Office of the Comptroller General.)

Figure 8-4

TEN STEPS TO A REGULATORY BUDGET

1. Establishment of a regulatory review program.

2. Formation or designation of a central agency review unit.

3. Development of a regulatory agenda or calendar to keep track of and coordinate the flow of new regulations.

4. Investiture of the review unit with strong advisory or veto powers over promulgation of individual regulations.

5. Requirement for impact analyses for major regulations.

6. Requirement for quantitative cost analyses for major regulations.

7. Development of oversight and quality control capability of regulatory cost analyses by the review unit.

8. Development of ability to aggregate costs of new regulations and to estimate the costs of existing regulations and legislation.[1]

9. Enactment of target or mandatory budget ceilings for program categories, legislation, agencies and/or all regulation.

10. Refinement of the ability to estimate the benefits of individual regulations and legislation.

---

1. The United States has probably reached Step 8 and is currently working on Step 9 by testing programs that use cost ceilings for selected categories of regulations and by developing regulatory cost estimates for new statutes. The United States has also worked on Step 10 by convening interagency groups to assess what is known about risk assessment techniques and issue guidelines for agencies to use in performing the risk assessments needed to calculate the benefits of proposed health, safety, and environmental regulations and legislation.

Source: Morrall (1992b, p. 21).

Chapter 9

PROSPECTS FOR IMPROVING THE FEDERAL REGULATORY PROCESS

- Most schemes of political improvement are very laughable things
  - Samuel Johnson, October 26, 1769.

The purpose of this chapter is to ascertain the likelihood that the current Government (or any successor) would make a serious effort to remedy the present weaknesses in the regulatory process identified in Chapters 6 and 7 by adopting the recommendations contained in Chapter 8.

1.0 CONFLICTING PRESSURES

Efforts to modify the regulatory process so as to reduce the misallocation of resources attributable to regulation as a governing instrument and to increase the accountability of those who use this instrument must cope with a variety of conflicting perceptions and demands for government action. There is a growing consensus that the cumulative costs of well-intentioned regulation may have become excessive (see Loiselle, 1992b). Thus the issue is not just whether, at the margin, the social costs of a new regulation exceeds its benefits; rather it is whether the cumulative cost exceeds the cumulative benefits. There is growing concern about the possible adverse impact of regulations on Canada's international competitiveness. But do we really need to go beyond ensuring that for all existing and new regulations the benefits to society exceed the costs to society? (see McFetridge, 1992). There is a growing appreciation of the need to harmonize many of Canada's regulations with those of its major trading partners.

At the same time, there is also considerable pressure on government for more regulation, in particular for more and more stringent protection of the environment. Indeed, the volume of environmental regulations "in the works" indicates that the private sector is going to be hit by a "green tsunami." Daily, government is faced with perceived new (or just more visible) threats to health and safety (see Martin, 1992). Official statements about government regulation contain repeated assertions of the pride of Canadians in setting (very) high standards in health and safety.[1] They are said to be part of the fabric of the country (see Loiselle, 1992b). The

1. To complicate matters, the courts have increased the liability of governments where they operate regulatory programs to see that they deliver what the courts deem to be an adequate level of protection (see Cohen 1992).

problems are to be ameliorated by "regulating smarter."[2] But this will require taking a harder-nosed/economic approach to both the huge existing stock of regulation and the strong flow of new regulatory initiatives. It is not clear that there is the necessary political will - as opposed to rhetoric - to do this. At least some public officials believe that it is necessary to change the expectations of citizens about government regulation. The public - particularly the leaders of some interest groups - must realize that regulation is not a free good. Nor is it possible nor economically practicable to use regulation to provide a risk-free environment (see Martin, 1992). Further, the public must realize that much regulation is being used as a means of redistributing income in a hidden fashion and with a great loss in allocative efficiency (see Stanbury and Lermer, 1983).

It is clear, therefore, that the federal government is caught in a web of conflicting pressures. The public demands protection from a huge variety of economic and physical risks. There is an illusion among the strongest advocates of stringent regulation that zero risk is possible as well as being desirable. There is widespread demand for extensive consultation with a variety of conflicting interests while being aware that not all important interests are organized and represented by some group. Officials are faced with demands for more/better analysis to justify new regulations - while having their budgets cut or not increased to meet the costs of such analyses. Ministers say they want regulatory regimes to be efficient or at least cost-effective. They also want them to be highly responsive to political demands. The evidence, however, suggests that they have generally been unwilling to discipline themselves to achieve efficient regulation despite the rhetoric and official policy statements.

It is possible, however, that ministers may presently be more amenable to making changes in regulatory policy that would limit the Cabinet's discretion or require it to publicly disclose the reasons why it has approved regulations which detract from allocative efficiency. Such disclosure will increase the odds that Parliament and the public will have more/better information with which to hold ministers accountable. Ministers are "under the gun" to improve the performance of the federal government. While this idea can be interpreted in various ways, it certainly includes ensuring that new regulations improve, not reduce, economic efficiency. The Steering Group on Prosperity (1992, p. 15) argues as follows:

> The burden of government is also felt in the area of regulation, where rules imposed for the public good may actually hinder rather than help. Smart regulation can increase competitiveness. It is clear from the Prosperity consultations that governments must be more sensitive to the impact of regulations on the economy and on our ability to compete. In the Steering Group's view, governments must begin to measure and report publicly on the benefits, costs and side effects of all existing and proposed policies so that their impact on all aspects of the economy can be understood fully.

---

2. For example, there is growing interest in finding alternatives to "command and control" regulation that are more effective and efficient, e.g., market-based incentives such as tradeable emission rights or "green" taxes to control pollution (see Government of Canada, 1992b; Kelly, 1992). Also, politicians and officials are asking if there better ways of gaining compliance with regulations than the traditional penalties of fines, prohibition orders and (possibly) imprisonment (see Braithwaite, 1992).

Thus ministers might be willing to put in place a set of rules which will be binding on them. With such rules in place, they will be able to turn away demands for regulations for which the benfits to society are less than their costs. The present Government has already taken a somewhat analogous action when it obtained Parliament's approval for the *Expenditure Control Act* in 1991. It requires the Government to hold down the increase in public expenditures.

2.0 REGULATORY REFORM AS A PUBLIC GOOD AND THE ECONOMICS OF POLITICS

Regulatory reform in the form of changes in the regulatory process is a *public good* in the technical sense.[3] The essential characteristics of such goods are, first, once they are created, they are available to all and consumption by one individual in no way reduces the amount available to others; and second, no one can efficiently be excluded from the benefits of such goods. The latter characteristic is referred to as the "free rider" problem. It is a well-established axiom in the economics of public finance that in the absence of a government that collects taxes to finance the provision of such goods, the supply of public good will be sub-optimal.

As applied to regulation, the benefits of reform, in most cases, are widely distributed, but those who will be worse off are smaller in number, often well organized and, proportionately, stand to lose much more than those who will benefit from the reform. Moreover, the benefits are likely to occur in the future and be quite widely diffused. The losses, however, are likely to be more concentrated and are likely to be more immediate. Those who stand to gain from reform will be unable to organize to obtain such reform, whereas those who stand to lose by reform can organize to prevent it. Unless politicians and civil servants act for the unorganizable many, reform will not be forced by *private* initiatives. Because the gains are widely dispersed and uncertain there is little incentive for the beneficiaries to devote financial resources and time supporting reform while the concentrated and relatively certain nature of the losses tends to encourage the opponents to fight any changes in regulation likely to hurt them.

3.0 PROCESS REFORM AS A POLITICAL INITIATIVE

Changes in the regulatory process, primarily the regulation-making process, have to meet the test of political efficiency. Two types of policies must be addressed - bureaucratic politics,[4] and party politics.

---

3. This is also true of "substantive" regulatory reforms such as liberalization and outright deregulation, e.g., the airline industry.

4. For this reason, most of the recommendations in Chapter 8 were discussed in some detail with the senior officials who would be called upon to implement them.

3.1 Two Regulation-Making Cultures

McGarity (1991, Ch. 1) suggests that there are two rule- or regulation-making cultures. Most regulatory agencies and departments have been dominated by what he calls "techno-bureaucratic rationality." It is

> a special brand of bureaucratic thinking that arises in the context of regulatory activities that must grapple with highly complex (and often unresolvable) issues of science, engineering, and public policy. Some of the existing models of bureaucratic thinking, such as Lindblom's perceptive "muddling through" model, are relevant to techno-bureaucratic thinking, but do not capture the essence of bureaucratic programs that have highly technical, scientific and engineering components.... Techno-bureaucratic rationality is a rationality built on a unique understanding of the regulatory universe that is born out of frustrating hands-on experience with unanswerable questions of extraordinary complexity (McGarity, 1991, p. 5).

The insurgent culture of regulation-making is what McGarity calls "comprehensive analytical rationality." He continues,

> The term "comprehensive" suggests that this kind of thinking ideally explores all possible routes to the solution of a problem. The term "analytical" implies that it attempts to sort out, break down, and analyze (quantitatively, if possible) all of the relevant components of a problem and its possible solutions. The term "rationality" captures the price that its proponents take in its objectivity and the dispassion with which it debates the pros and cons of alternative solutions without regard to whose ox is being gored. In practice, comprehensive analytical rationality has been dominated by the paradigms of neoclassical microeconomics (McGarity, 1991, p. 5).

More generally,[5] see **Figure 9-1**.

McGarity (1991, pp. 14-16) argues that the two regulation-making cultures (outlined in more detail in **Figure 9-1**) clash on the following elements: (i) the fact that neutrality and objectivity are somewhat undermined by limited information and, in some cases, regulatory analysis is done with a particular agenda in mind (e.g., efficiency is not the only goal of regulation); (ii) the fact that there are time constraints in regulatory decision-making (versus paralysis by analysis); and (iii) differences about the extent to which a regulating department's reasoning should be subject to intense public scrutiny. It is fair to say that at present - despite the changes introduced in 1986 by the Mulroney Government - our federal regulation-making process is dominated by the technobureaucratic culture overlayed by ministers' concern about the political consequences of regulatory action or inaction.

A central element in the reforms proposed in Chpater 8 is a call for more and better analysis before new regulations are put in place. An example of the type of government action that such analysis is aimed at is the regulation made by the Province of B.C. to limit the output of organochlorines produced by pulp and paper mills

---

5. Reich (1988, pp. 129-134) argues that public administration (in the U.S. at least) has centred on two distinct procedural visions of how public managers should decide what to do: intermediating among interest groups and maximizing net benefits. Reich (1988, p. 137) points out that "the strategic use of the form of net benefit maximization in the process of intermediation has tended to exacerbate the central problem of intermediation: the underrepresentation of [the] poor and diffused interests."

to 1.5 kg/tonne by 1995 and to zero by 2002. No other jurisdiction in the world has imposed a zero discharge standard. The new NDP Government did no scientific studies nor economic analysis before making the new regulations. While the B.C. mills have spent about $500 million to meet the 1.5 standard, the assistant deputy minister of environmental management admits that the industry cannot meet the zero discharge standard.[6]

A recent report by H.A. Simons Ltd., commissioned by the Province of B.C., concluded that eliminating AOX (organochlorines) will lower the competitiveness of B.C. mills in international markets. Production costs could increase by 30% in some cases. While there is a growing demand for AOX-free pulp in Germany, there is insufficient total demand to sustain B.C. producers. B.C. Minister of the Environment, John Cashore, has said that the absence of the technology to produce pulp with no measurable AOX is not an insurmountable problem because scientists have a decade to solve it.[7] Yet studies by the Conference Board of Canada and by the Pulp and Paper Research Institute strongly suggest that the elimination of chlorine from pulp and paper manufacturing will not help the environment. Treated effluent containing organochlorines - from which dioxins have been removed - had no ill effects on fish. Not surprisingly, this study has been called "flawed" by Greenpeace.[8]

The federal government refused to use AOX as a regulatory parameter for the control of organochlorines (dioxins and furans) because of insufficient scientific evidence (see *Canada Gazette*, Part I, December 14, 1991, pp. 4053-4056). Yet B.C. adopted AOX as its regulatory parameter. In summary terms, the B.C. regulations are a "triumph" for the emotional arguments of voluble environmental interest groups.

Not only is the federal government beset by a set of conflicting pressures with respect to regulation, it must also contend with the fact that the possible "reforms" it might consider are unlikely to have a significant political constituency.

3.2 Who Gains From Reforms?

All types of regulatory reform are first and foremost political initiatives. The government-of-the-day must act to initiate change (although in some cases reforms are initiated by "independent" regulatory agencies or by the courts through new interpretations of existing law). Therefore, it is useful to consider process reforms as political initiatives because that is how their originators view them.

There is no obvious constituency for process reforms, in part because they are, as noted above, public goods. This does not mean that one cannot find statements by trade assocations, academics and others (e.g.,

---

6. "Emotionalism, environmentalism," Vancouver *Sun* (editorial), October 12, 1992, p. A18. A critique of the Porter hypothesis that very stringent regulations can increase a firm or even an industry's competitiveness can be found in McFetridge (1992) and Doering et al. (1992).

7. "Cashore sure pulp market growth will meet ban deadline," Vancouver *Sun*, October 9, 1992, p. E2. But see "Meet Millar Western, the Mr. Clean of the pulp industry," *Financial Times of Canada*, June 29, 1992, pp. 1, 6.

8. Vancouver *Sun*, October 2, 1992, p. E4.

Steering Group on Prosperity, 1992) which endorse many of the recommendations made in Chapter 8. The critical issue is whether such support is organized and sufficiently persistent to see that process reform is placed high among the limited set of items on the government's agenda for action. In general, changes to the ways in which regulations (subordinate legislation) are created and evaluated are arcane, obscure, and technical. Thus they have no "glitz" or political "curb appeal." On the other hand, process reform is probably less threatening to the many actors in the private sector.[9]

The political benefits of more efficient regulations are largely hidden, widely diffused, and hard to link to the party in power. Moreover, the benefit may not appear for some time.[10] When process reforms are compared to - say - deregulation (e.g., airlines) or privatization (i.e., sale of Crown corporations or even contracting-out), the latter are politically more attractive because of greater visibility, and because they have focused benefits and diffused costs.

Under almost all of the process reforms, ministers could expect to lose opportunities to redistribute income for best political effect. Indeed, if allocative efficiency is to be the central objective, the government couldn't adopt regulations where the social costs exceed the social benefits. Yet most government regulation is aimed at the redistribution of income not allocative efficiency (see Stanbury and Lermer, 1983). The process of reviewing new regulations creates conflict within the Cabinet analogous to "spenders" vs. "controllers" if the government were to require that benefits of new regulations exceed the costs.

Regulation as a governing instrument becomes more valuable as fiscal constraints tighten because its costs are hidden, and the costs accrue to private sector actors, e.g., firms, customers, employees. Politicians can "spend more" on regulation without having to raise taxes or increase the deficit. Therefore, trying to "cut back" on the use of regulation as a governing instrument in the name of improved efficiency is particularly difficult to do when the government is also trying to reduce taxes and expenditures.

3.3 Cabinet Government and the Limits of Process Reforms

The experience with efforts to improve the federal regulatory process raises serious questions about the efficacy of such administrative reforms in the context of a system of cabinet government. Such reforms appear to be designed to modify the behaviour of officials who handle the details associated with making subordinate legislation (e.g., proposed new regulations are to be accompanied by a Regulatory Impact Analysis Statement).

---

9. It is quite likely that leaders of groups advocating more stringent health, safety, fairness and environmental regulations will not support the changes proposed in Chapter 8 for at least two reasons. First, they often want to use regulation to redistribute income in a particular way - regardless of the adverse effect on allocative efficiency. Second, their supporters reject the idea that the scope/stringency of such regulation should be constrained by the requirement that the benefits to society exceed the costs.

10. Recall Harold Wilson's observation: "In politics, two weeks is a long time."

These officials, however, are directly under the control and direction of a minister. Their minister can decide - despite the urgings of RAD/TBS - to put forward a set of regulations which do not meet the spirit or the letter of the RIAS or any related policy.

Ministers collectively - through the Special Committee of Council (SCC) - make new regulations. Thus it is a subset of a minister's colleagues who must be persuaded to support his/her regulatory initiatives. The SCC may disregard any or all of the policies established by the cabinet to improve the quality of federal regulations. Moreover, there is no body with the power to gainsay the SCC/Cabinet - unless certain regulations are held by the courts to be unconstitutional, an extremely rare occurrence.

Virtually all the efforts by successive federal governments to improve the regulatory process amount to a form of "self-regulation" by the cabinet of its members. In other words, the Cabinet put in place a series of administrative policies designed to encourage (the word "force" is far too strong) the ministers of regulatory departments and agencies to "regulate smarter." It must be emphasized that such reforms did not give the power to a body independent of these regulatory departments to modify their behaviour by law. The reason for this lies in the central design characteristics of Canada's system of cabinet government (recall Chapter 6). It is no wonder, therefore, that these administrative policies have been more a matter of form than substance.

Administrative policies such as the RIAS are truly a form of "self regulation." They have no more force than the New Year's resolution of a group of overweight people not to eat chocolate eclairs and other tasty, but calorie-loaded desserts. There being no sanctions, the resolution can be broken at any time without cost. This analogy, however, is imperfect in at least two ways. First, not all members of the group vowing to deny itself the gustatory pleasure of chocolate eclairs believe they are overweight or, if they are overweight, believe that they need to diet. (These are the cabinet members who genuinely believe that the new regulations being produced by their department are highly desirable regardless of whether they meet the $B \geq C$ test.) The second reason the analogy is imperfect is the fact that in the case of the overweight persons who periodically gorge themselves on chocolate eclairs, virtually all the adverse effects will be borne by them alone. In the case of inefficient new regulations, however, the costs fall on the owners of firms, employees and customers in the private sector (and are largely hidden) while the political benefits are conferred on the minister who pushed through the new regulations.

For those trying to think of ways of improving the federal regulatory process, the prospects are not encouraging. The very design of Canada's form of government is not conducive to any set of changes that would actually reduce the Cabinet's power/discretion, force it to be explicit about the likely economic consequences of its policy actions (in the form of regulations) or provide more information with which the opposition, media and, particularly, voters will be better able to assess its performance. In Chapter 8, I recommended that House of Commons committees should review and offer advice to the Cabinet on proposed major regulations.

However, I am quite aware of the limits of such a change. A standing committee (or an independent agency) which regularly proclaimed that the Emperor had no clothes is unlikely to be long tolerated by the Emperor. Thus either the head of such a body would modify its behaviour to make it acceptable (tolerable?) to the Cabinet or the body would cease to perform the function at the order of the cabinet. That is why it is hard to believe that having a standing committee of the House of Commons exercising a critical review function with respect to new regulations (or of the evaluations of existing regulatory programs) would be allowed to continue if it obtains and publicizes information which leads people to question the Cabinet's performance. Thus such a committee would generate ammunition for opposition members, and for the media, academics and others. It is not clear why a Government backbencher would work hard to chair such a committee as it would detract from his/her chances of being appointed to the Cabinet and also make him/her unpopular with party colleagues. Thus the advocates of additional administrative measures must ask whether this Government - or any Government - really wants to put in place a set of requirements which will curb its own power/discretion and increase the ability of "outsiders" to evaluate its performance? What are the rewards for doing so? Unless a new control regime promises nearly immediate benefits in terms of re-election, it is not likely to be taken seriously.

4.0 WHAT ARE THE REQUISITES FOR PROCESS REFORM?

Despite George Bernard Shaw's injunction, reforming the regulatory process is not a matter of "brute sanity" prevailing against the existing system. It is hard to overrate the importance of political leadership and support at the top of the party in power. Any government can reasonably expect to make only a handful of major changes in public policy - even if it obtained a large majority of seats. The very valuable political resources of the top people are scarce. Thus they must be used carefully if they are to produce the greatest effect.

It is clear, therefore, that there are difficulties in achieving effective reform (that would limit the government's power and improve its accountability), but reforms of course do take place. So - by Boulding's law - they must be possible. The likelihood of effective reform seems greatest when one or more of the following conditions occurs.[11] First, a Government might be too new in power to have shed its opposition mentality (hence the reforms to Commons committees by the Mulroney government in following the recommendations of the McGrath Committee in 1985). Second, a Government's term in office might be coming to an end and its re-election prospects are poor (hence the incumbents can visualize themselves in opposition). Third, a reform proposal responds to an issue believed to be of great concern to the public (so that there appears to be a political pay-off to the reform's adoption). The *Expenditure Control Act*, enacted in 1991, is a good

11. These points were suggested by Basil Zafiriou.

example. What elevates an issue to the level of "great public concern" depends very much on the publicity the issue receives and the strength of the defence or reasoning made for it. (Recall Keynes' line, "Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist.") In short, there is merit in making proposals which may appear quixotic in the short-run. Further, there is hope for effective reform, albeit gradual and incremental. Thus the prospects for reforming the regulatory process are not as bleak as the analysis above suggests.

Thus would-be reformers have to seize unique or unforeseen opportunities to advance their new programs. In this sense, they have to be "opportunistic," but what distinguishes them from conventional opportunists is that they have a disciplined focus on a set of goals for improving public policy in ways that will improve society's welfare (not merely their own). In a sense, reformers must be policy entrepreneurs who spot and seize opportunities and who are prepared to tack and jib while still moving up the mountain toward the ultimate goal. They are aware that "the perfect is often the enemy of the good," hence are willing to make pragmatic compromises that produce modest gains rather than stall the initiative.

- Reformers inside government (i.e., public servants) have to keep their own ego from getting in the way of getting the job done. Credit should be allocated in a strategic fashion with a view of advancing the cause, not the person. Besides, everyone knows that success has a thousand fathers while failure is an orphan. Thus officials must sell their best ideas to a "strong" minister able to exercise leadership by advancing the reforms. Such leadership provides the necessary legitimacy for efforts to overcome opposition to the proposed changes.
- Reformers need to try to "lock-in gains" by changing processes and institutions, not merely the rhetoric or surface forms of behaviour. That's why process reforms are so important - they try to change the way "the system" will function for years into the future. Thus mechanisms can long outlive their designers (authors) and thus generate net benefits (not costs) over many years.[12]
- Would-be reformers must be prepared to argue that it would not be the "end of cabinet government as we know it" (not to mention the start of creeping republicanism) for the Cabinet to shift both some power (authority) and responsibility to other organs of the state. Contrary to expectations, accountability to the legislature and - most important - to citizens in practical terms could increase. If the cabinet establishes major administrative rules (e.g., the RIAS requirement), why shouldn't its failure to abide by them be identified and called into question by, for example, an "independent" agency charged with seeing that policies concerning administrative procedures are adhered to? (Yes, there are ways of insulating such an

12. One is reminded of Mrs. Thatcher's efforts to sell council flats to their tenants at a large discount rather than to rental property companies. Her objective was to prevent re-nationalization of these dwellings because the thousands of individual owners would make it politically impossible.

agency in some degree from the power of the cabinet.)[13] Why should the cabinet be able to give the appearance of having in place procedures to ensure "good governance," but be able to flout them with impunity when they become "inconvenient"?

- Almost above all, would-be reformers must be persistent. As the saying goes, Rome was not built in a day. It often takes several attempts, from different directions, to make it to the top of a great mountain. Staying power is the hallmark of all those who move the great governmental machine in important ways. Very seldom has a major change followed from the first attempt to make it. Many of the recommendations made in Chapter 8 can be found in the academic and professional literatures in the 1970s, the Economic Council's (1979) report, the report of the Task Force on Regulatory Reform (1981) and the Ministerial Task Force on Program Review (1986a, b).

5.0 REPRISE

Since 1971 there have been a number of efforts to improve the regulatory process, most of which have focused on the regulation-making process. The most ambitious effort was made by the Mulroney Government in 1986. In conceptual terms if represented an extraordinary attempt to make the regulation-making process more visible, to require more analysis of proposed regulations, and to ensure that affected interests were consulted before the Special Committee of Council made the proposed regulations into law. It could be described as an attempt to move the traditional politics of accommodation (including heavy reliance on departmental officials) toward a more open and analytical approach.

In practice, the changes made in 1986 have had far less impact than might have been expected. The large gap between promise and performance appears to be attributable to a number of factors. First, and foremost, the new "rules of the game" were not enforced, notably those with respect to the nature and quality of economic analysis and also with respect to the requirement that the total benefits to society of proposed regulations exceed their total costs.[14] The failure to enforce the new, efficiency-oriented rules can be attributed to the fact that the reforms were enshrined in administrative policy, rather than statute. Thus the Cabinet was engaged in a form of "self-regulation," and it was not prepared to enforce its own rules on itself.

One of the reasons for the "enforcement failure" is that the expected positive reinforcement from interest groups (particularly business), academics and the media did not occur. The new, more open process and analytical material published in the *Canada Gazette* should have helped business interests to influence

---

13. The effect is to raise the likely political cost to the cabinet of seeking to control such an agency.

14. If the new rules had been enforced by the Cabinet, the other problems with implementation such as inadequate training and the need to modify the prevailing culture, would have been overcome without major difficulty.

departments, for example, to take the B ≥ C rule seriously. Yet, neither business interests nor others exploited the opportunities provided by the changes in process. While lobbying by business (and other interest groups) has become a major industry in Ottawa (see Stanbury, 1993), few government-relations consulting firms or trade associations employ policy analysts or economists with the technical skills to critique the economic impact sections of the RIAS. In general, lobbyists tend to focus on the politics of policy issues and devote much less effort to the technical (economic or scientific) aspects of policy initiatives. In the U.S., analysts in large firms, trade associations and government relations firms are among the most important participants in the regulation-making process. The analytic sophistication of the "players" is generally greater in the U.S. than in Canada.

Further, despite the pre-publication requirement, the changes made in 1986 did not lift the regulation-making process from obscurity. Academics did not comment on the changes - they focused their energies on substantive changes in various regulatory regimes such as the deregulation of the airlines effective in 1988. There was almost no newspaper reports about the process reforms. The changes in the regulation-making process also provided more information to Parliament - under whose authority it is carried out in the Executive - but there is no evidence to suggest that MPs took a greater interest in this form of law-making.

The cruel but unavoidable fact is that the significance of the making of regulations is appreciated by very few people. It is still seen as a merely technical exercise by which the uninteresting details of statutes are implemented. The process is obscure and deemed unimportant - except to a few specialists. It is not widely appreciated that regulations may have a very large economic impact - one has only to think of the $4.85 billion cost of the three sets of pulp and paper mill regulations in May 1992. The regulation-making process is nearly invisible for several reasons. First, Parliament (at the behest of the Cabinet) "delegates away" its role as a law-making body to the Governor in Council (effectively the Cabinet) or to an individual Minister. Second, proposed regulations are initiated in a decentralized fashion, although all must pass through the review process operated by RAD and PCOJ. While the proponent department is to consult with other potentially interested departments or agencies, this process is not nearly as well-developed as it is in the case of legislation. Third, the body that makes most regulations into law, the SCC, is a committee of Cabinet whose members are already overloaded. Moreover, SCC operates in secret and it must deal with over 800 items of subordinate legislation annually. The number of officials directly supporting the SCC is tiny (aside from PCOJ which is responsible for the legal review).

Regulations remain obscure for other reasons. Most of the costs they impose on society are not recorded. This is in contrast to the *Public Accounts* which display in great detail the amounts of public expenditures on an annual basis. The costs of regulations are buried in the costs of production of goods and services in the private sector. As was emphasized in Chapter 6, the federal government has made no effort to calculate the total costs (or benefits) of new regulations on an annual basis. The Cabinet appears to be spending the private sector's

money on new regulations at a substantial rate, but it (and the public) doesn't know how much! Further, despite the 1986 reforms, the SCC often does not know the estimated benefits of proposed regulations in relation to their estimated costs. For the average citizen, who must daily weigh the benefits (broadly construed) against every expenditure they make to run their household, this must seem to be very odd indeed.

The very design characteristics of our system of cabinet government, which centralizes enormous power in the hands of the Prime Minister and the Cabinet, have the effect of obscuring the significance of regulations. Cabinet government shrouds many of the most important decision-making processes in secrecy. With its enormous control over both the Executive and the Legislature (provided it has a majority), the Cabinet has traditionally been careful to limit the number of entities which can obtain and diffuse information that is very useful in assessing its performance. Accountability is more slogan than fact because neither Parliament nor the public obtain much objective information with which to measure the Cabinet's performance. Further, the sanctions for poor performance are insufficiently discriminating and usually too long delayed to be effective.

The ability of Parliament to obtain a larger role in the regulation-making process depends upon two critical factors. First, MPs have to come to understand the importance of law making through the making of regulations. Second, they must be able to persuade the Government of the day to put in place the means by which the quality of the Cabinet's performance in making regulations can be fairly assessed. This means the legislated provision of much more information about regulations and their effects.

Improvements in the regulation-making system are truly public goods: they confer widely-diffused collective benefits and no individual has the incentive to produce them since they cannot be adequately rewarded for doing so. On the other hand, real improvements in the regulation-making process is very likely to generate adverse effects for any government of the day: (i) they will almost certainly reduce the discretion of the Cabinet and of individual Ministers; (ii) they will put more/better data and analysis in the public domain (and it will be used to criticize the Government); (iii) changes are likely to increase conflict within the public service through more adversarial "controller" and "spender" situations; and (iv) reforms will likely change the focus of the policy debate from net political advantage to the paradigm of policy analysis which emphasizes costs, benefits and trade-offs. This will require some new ways of thinking for ministers whose forte is usually taken to be *real politik*.

What can be done? Implementation of the recommendations in Chapter 8 could do much to improve the regulatory process in Canada. But these recommendations should be reinforced by a longer term educational effort. This must include the public (the putative beneficiaries of democratic government). This will be a long, slow process because the problem is not seen as highly relevant. MPs too need a much deeper understanding of regulation as a governing instrument. It is they who delegate regulation-making authority to the Cabinet or to a Minister. The problem is that a majority government need not pay much attention to the complaints of a few backbenchers. Public servants, notably those who aspire to more than narrow self-interest and whose

training pushes them to advance a broadly-based public interest, must learn more about regulation and the regulation-making process. They develop proposed regulations and administer the vast stock already on the books.

None of this will be easy, but it must be done. Why? Because as Charles Schultze has argued, "By now regulation almost parallels the taxing and spending powers of Government in terms of its influence and importance in the life of the nation. Finding ways to improve how it goes about regulating is the most important managerial task now facing the Government." This conclusion has as much force today as it did when he wrote it fifteen years ago!

Figure 9-1

COMPARING TECHNO-BUREAUCRATIC AND COMPREHENSIVE ANALYTICAL THINKING WITH RESPECT TO MAKING REGULATIONS

Techno-Bureaucratic Thinking	Comprehensive Analytical Thinking
• New regulations are initiated by interest group pressures, agency experience/research • Program branch personnel have technical training (science, engineering...) • Personnel see regulations as the primary means to achieve broad policy objectives • Information sources include scientific developments, experience of other jurisdictions, dangers/problems pointed out by interest groups, media • Often seeks to "eliminate" risks • Performance is often measured by number and stringency of new regulations • Focus on reducing adverse effects, not total benefits to society minus total costs. • Professional judgment is central to decision-making • Consider only a very limited set of options • Political facts/pressures are often quite important • Defining characteristics: mission orientation, action orientation, restricted planning horizons, bounded options, turf consciousness; engineer's professional perspective	• Focus on elements of rational policy-making: problem definition; clarify and rank goals; general alternative actions; evaluate the total benefits and costs of each alternative; select the alternative which maximizes the objective function • Neutral with respect to government action. • Rely heavily on facts and analysis. • Focus on objective analysis: hard facts and verifiable theories. • Quantitative orientation - count the consequences of proposed policies. • Tries to be comprehensive re objectives, alternatives, costs and benefits, distribution and allocative effects. • Attempts to be thorough in covering all the important aspects of the proposed policy action. • Attempts to be consistent across policies. • Analysis is open-ended - decisions can change with new/better information. • Policy debates should be public with "all the cards on the table." • The professional orientation is largely that of the micro-economist.

Source: Adapted from McGarity (1991, Ch. 1).

LIST OF APPENDICES

Appendix 1	Reforming the Regulatory Process in Canada: Chronology, 1971-1992
Appendix 2	List of Socio-Economic Impact Analyses, August 1978 to August 1986
Appendix 3	Critique of Federal Regulatory Programs by the Ministerial Task Force on Program Review
Appendix 4	Outline of the Recommendations of the Task Force on Program Review re Regulatory Programs, May 1985
Appendix 5	Terms of Reference for Department's Internal Review of Regulatory Programs, 1992
Appendix 6	Excerpts from the Letter from the President of the Treasury Board to the House of Commons Standing Committee of Finance
Appendix 7	Summary of Reforms of the Federal Regulatory Process, 1971-1992
Appendix 8	Guiding Principles of Federal Regulatory Policy
Appendix 9	Citizen's Code of Regulatory Fairness
Appendix 10	Regulatory Programs Reform Initiatives, March 1986
Appendix 11	Federal Regulatory Process, 1992
Appendix 12	Description of the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat, Ottawa
Appendix 13	The Federal Government's Regulatory Policy
Appendix 14	Treasury Board Program Evaluation Policy, August 1991
Appendix 15	Claimed Improvements in the Regulatory Process, September 1986 to september 1988
Appendix 16	Notes on Judicial Review
Appendix 17	Notes on Making Regulations and Other Statutory Instruments
Appendix 18	Drafting and Legal Review of Proposed Regulations
Appendix 19	Roles and Responsibilities of Various Actors in the Regulation-Making Process
Appendix 20	Standard Criteria for Identifying Government Proposals as "Major" in the U.S. Economic Impact Statement Program, 1976
Appendix 21	Summary of Facts on the Federal Program Evaluation Policy
Appendix 22	Evolution of Regulatory Analysis in the United States, 1969-1988

Appendix 1

REFORMING THE REGULATORY PROCESS IN CANADA: CHRONOLOGY, 1971-1992

1971

- Law Reform Commission of Canada proposes to study "the broader problems associated with procedures before administrative tribunals." It issues a series of reports beginning with Anisman (1975). In particular, see LRC Working Paper on administrative tribunals in 1980.
- The Minister of Consumer and Corporate Affairs requested the Canadian Consumer Council to undertake a series of studies of the consumer interest in regulatory agencies, including marketing boards and so-called self-governing professions and government monopolies. The studies appeared in 1972 and 1973.

1972

- Parliament passed the *Statutory Instruments Act* and it created the Standing Joint Committee of the House of Commons and Senate on Regulations and Other Statutory Instruments.

1973

- Canadian Consumer Council, funded by the federal government, publishes its *Report* on regulatory agencies in June.

1974

- Consumer Research Council (successor to the Canadian Consumer Council) publishes its *Report* on regulatory agencies dealing with both substantive and process issues.

1976

- October: *The Way Ahead* document issued by the federal government after wage and price controls had been introduced in October 1975. The paper said the government was undertaking a "fundamental examination of the major structural components of our economy and our society." It proposed that cost-benefit analysis be applied to government regulation.

1977

- May: Ontario establishes the Professional Organizations Committee.
- September: The Treasury Board Secretariat requires federal departments and agencies to evaluate the effectiveness and efficiency of all federal regulatory and expenditure programs at least once every 3 to 5 years. See TB Circular No. 1977-47.
- November: Institute for Research on Public Policy establishes its Regulation and Government Intervention Program which produces a number of studies of regulation in Canada between 1978 and 1982, some of which were done jointly with the Economic Council - see below.

Appendix 1 - continued

1978

- March: Province of Ontario appoints an Agency Review Committee to examine statutes and regulations to reduce "red tape." Later in the year, the Committee proposes to eliminate 46 agencies.
- July: Regulation Reference given to the Economic Council based on First Ministers meeting in February.
- August 1: Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) requirement came into effect. It applies to major new regulations in the areas of health, safety and fairness.
- Ontario Economic Council's *Issues and Alternatives* volume focuses on ways of reforming the regulatory process.
- Federal government establishes the Office for the Reduction of Paperburden in the Treasury Board aimed at reducing small business' cost of complying with a wide variety of government intervention, e.g., taxes, UIC, Statistics Canada, etc. It is transferred to the Ministry of State for Small Business in 1980.

1979

- March: *Final Report* of the Royal Commission on Financial Management and Accountability. It recommended changes in regulatory agencies and the regulation-making process.
- December: The Clark Government establishes the Office of the Coordinator, Regulatory Reform (OCRR), in the Treasury Board Secretariat. It is the "parent" of the present Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat.
- December: Interim report of the ECC's reference, *Responsible Regulation*, is published. It proposes extensive changes to the regulatory process including a regulatory calendar and Regulatory Impact Analysis Statement. The former was later adopted by the Trudeau Government and the latter was adopted by the Mulroney Government.

1980

- August: The Parliamentary Task Force on Regulatory Reform (Peterson Committee) issues a 23-page "Discussion Paper" listing 28 suggestions for improving the regulatory process.
- October: OCRR "work plan" to be approved by the Cabinet. It focused on improving the regulatory process and reducing the regulatory burden.
- December: The Parliamentary Task Force's (Peterson Committee) *Final Report* makes 29 recommendations, largely on the regulatory process. No changes are made, however.
- Law Reform Commission publishes its working paper, *Independent Administrative Agencies* which contains many recommendations for changes in regulatory agencies.

Appendix 1 - continued

1982

- June: Bill C-119 is introduced to repeal 124 unused and unnecessary federal statutes.
- June: The federal *Access to Information Act* is enacted.
- September: Federal legislation to standardize and simplify records retention (savings to the private sector estimated to be $100 million annually).

1983

- May: OCRR requires major regulatory departments and agencies to publish a Regulatory Agenda twice annually in May and November.

1984

- September: The Ministerial Task Force on Program Review under Deputy Prime Minister Erik Nielsen is announced one day after the Progressive Conservatives under Brian Mulroney take office.

1985

- March: Office of the Controller General publishes *Evaluating Regulatory Programs* (the final version is published a year later).
- December: 21 reports by study teams of the Ministerial Task Force on Program Review are submitted to the federal government - including a major one on regulatory programs (it is dated May 1985). The one on regulatory agencies is dated August 1985..

1986

- January: Cabinet decision confirms the Office of the Controller General is to undertake the evaluation and review of existing regulatory programs.
- February 13: The first elements of the Mulroney Government's Regulatory Reform Strategy are announced: (1) a formal federal regulatory policy; (2) appointment of a Minister for Regulatory Affairs; (3) Citizens' Code of Regulatory Fairness (Appendix 8); (4) 43 specific regulatory reform initiatives, half of which dealt with the process (Appendix 10); (5) "Guiding Principles of Regulatory Policy" (Appendix 8).
- March 6: Release of the report of the Nielsen Task Force on Program Review (Nielsen Task Force).
- March 6: OCRR, created in late 1979, is abolished and replaced by the Treasury Board Secretariat for the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations until August 1986.

Appendix 1 - continued

- May 27: The "Regulatory Process Action Plan" was announced (see September 1).
- July: PCO split the functions of evaluation and review of existing regulatory programs.
- August: TBS is replaced by the Regulatory Affairs Branch of the Office of Privatization and Regulatory Affairs under a Minister of Privatization and Regulatory Affairs.
- September 1: RAB puts into effect the new Regulatory Process Action Plan consisting of five elements: annual Federal Regulatory Plan; Regulatory Impact Analysis Statement for new regulations; public consultation and information on all draft regulations and amendments; review of all regulatory statutes on a 10-year cycle; review of all regulations over a seven-year period; and evaluation of all regulatory programs at least every seven years.
- December: The federal Regulatory Agendas becomes the annual Regulatory Plan. The first one, for 1987, was published in December 1986.

1988

- November: The Mulroney Government is re-elected, but with a smaller majority.

1991

- February: The Budget Speech announces that OPRA is dissolved. Regulatory Affairs becomes the Regulatory Affairs Directorate (Division) in the Treasury Board Secretariate (with half the staff of RAB).
- August: Treasury Board modifies its 1977 policy statement on the evaluation of government programs - see Appendix 14.

1992

- February 25: The Minister of Finance in his Budget Speech announces a department-by-department review of existing regulations to ascertain their effects on Canadians' prosperity reflecting concerns about international competitiveness. The House of Commons Standing Committee on Finance is to review existing federal regulatory programs to determine Canada's international competitiveness and to suggest ways of improving such programs, the regulatory process and inter-governmental coordination.
- February 28: The Treasury Board approved modifications to the federal government's regulatory policy. See **Appendix 13**.
- March 19: The House of Commons Standing Committee on Finance receives a letter from the President of the Treasury Board suggesting how the Committee might fulfill its responsibility for the review of the impact of regulation on competitiveness.
- March 23: Government departments and agencies given terms of reference for their longer-term review of regulatory programs.

Appendix 1 - end

- May 7: The Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Standing Committee on Finance holds its first day of hearings.
- October: the Steering Group on Prosperity recommends (i) a competitiveness impact assessment for existing and proposed laws and regulations; (ii) a regulatory budget to analyze and report on the economic impact and overall burden of regulations.
- December: The Sub-committee on Regulations and Competitiveness submits its report to Parliament.

Source: Tabulation by the author from various sources.

Appendix 2

LIST OF SOCIO-ECONOMIC IMPACT ANALYSES, AUGUST 1978 TO AUGUST 1986[1]

1979

- Environment Canada (1979a) *Preliminary Study of Socio-Economic Impact of the Proposed Regulation of Chlorofluromethanes under the Environment Contaminants Act* (Ottawa: Environment Canada, April) - see *Canada Gazette*, Part I, March 14, 1979, pp. 1803-1806.

- Environment Canada (1979b) *Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Federal Regulation on Arsenic from Gold Roasting* (Ottawa: Planning, Policy and Analysis Branch, Environmental Protection Service, Environment Canada, May). See *Canada Gazette, Part I*, October 13, 1979, pp. 6433-6449.

- Secor Inc. (1979) "Socio-Economic Impact Analysis on the Proposed Regulations Concerning Mattress Flammability" (Study for the Department of Consumer and Corporate Affairs).

1980

- Fontaine, Philip L. et al. (1980) *A Socio-Economic Impact Analysis on 1.5 Litre Soft Drink Bottle Regulations* (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs).

1982

- Hickling-Partners Inc. (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of In-Use Vehicle Inspection Guidelines* (Ottawa: Environment Canada, December).

- Korwin, Jack (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of Proposed National Emission Guidelines for In-Use Motor Vehicles* (Ottawa: Treasury Board).

- Jackson, L.M. (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of the Regulations Emanating from the R.T.C. Show Cause Hearing Decision on Railway Safety* (Ottawa: Canadian Transport Commission).

- Transport Canada and Environment Canada (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of the Proposed Transportation of Dangerous Goods Regulations* (Ottawa: Transport Canada and Environment Canada).

1983

- Environment Canada (1983) *Socio-Economic Impact Analysis of Chlorobiphenyl Regulations No. 2 (Product) and Chlorobiphenyl Regulations No. 3 (Release)* (Ottawa: Environment Canada). See also M.M. Dillon Limited (1981) *Preliminary Socio-Economic Impact Analysis for Chlorobyphenyl Draft Regulations* (April).

- Environmental Protection Service, Environmental Strategies Directorate and Canadian Resourcecon Ltd. (1983) *Socio-Economic Impact Analysis of Draft Guidelines for the Yukon Placer Mining Industry* (Study for the Department of the Environment, March, mimeo).

Appendix 2 - continued

1984

- Management Systems (1984) *Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) Ship Hull Construction Regulations, Project No. 282-1026* (Ottawa: Department of Transport, January).

- Pilorusso, F. and J.G. Shaw (1984) *Analysis of Proposed Revisions of Canadian Light Duty Motor Vehicle Emission Standards* (Study for Environment Canada, August, mimeo).

- Environment Canada (1984) *A Socio-Economic Impact Analysis of Regulatory Options to Limit Automotive Lead Emissions* (Ottawa: Environment Canada). See also Environmental Protection Service (1984) "Socio Economic Impact Analysis of Lead Phase-Down Control Options" (Ottawa: Environment Canada).

1985

- M.M. Dillon Limited (1985) *Preliminary Socio-Economic Impact Analysis for Transportation of Dangerous Goods Act Regulations: Hazard Assessment for Class 9.2 Commodities and Class 9.3 Wastes* (Ottawa: Environment Canada).

- Lawson, John J. (1985) *Analysis of the Effects of Proposed Revisions to Light Motor Vehicle Emission Standards* (Ottawa: Road Safety and Motor Vehicle Regulation Directorate, Department of Transport, June).

- Transport Canada (1985) *A Socio-Economic Impact Analysis of Centre High-Mounted Stoplamps* (Ottawa: Department of Transport).

1986

- Consumer and Corporate Affairs Canada (1986a) *Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Tent Flammability Regulations* (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs). See also Abt Associates of Canada (1986) *Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Tent Flammability Regulations* (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs).

- Consumer and Corporate Affairs Canada (1986b) *Analysis of Impacts of Proposed Regulation of Children's Sleepwear* (Ottawa: Bureau of Policy Coordination, Department of Consumer and Corporate Affairs). See also Peat Marwick & Partners (1986) *Analysis of Proposed Regulation of Children's Sleepwear* (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs, October).

- Lawson, John J. (1986) *Analysis of the Effects of Proposed Revisions to Heavy Motor Vehicle Emission Standards* (Ottawa: Road Safety and Motor Vehicle Regulation Directorate, Department of Transport, August).

Appendix 2 - end

1987

- Atomic Energy Control Board (1987) *Socio-Economic Impact Analysis of the Proposed General Amendments to the Atomic Energy Control Board*, Volume 1, Final Report (Ottawa: Atomic Energy Control Board, October), Vol. 2, Appendix. See also Rochman, Ellen H. (1985) *Socio-Economic Impact Analysis of New AECB Regulations* (Study for the Atomic Energy Control Board).

- Consumer and Corporate Affairs Canada (1987) *Impact Assessment of Workplace Hazardous Materials Information System* (Ottawa: Bureau of Policy Coordination, Department of Consumer and Corporate Affairs Canada, August).

- Lawson, John J. (1987) *Summary of Potential Cost-Effectiveness of a Regulation Requiring Three-Point Seat Belts in Outboard Rear Seats of Passenger Cars* (Ottawa: Road Safety and Motor Vehicle Regulation Directorate, Department of Transport, December).

1988

- Abt Associates of Canada (1988) "Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) of Proposed Regulations of Consumer Products Containing Hydrofluoric Acid" (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affars, March).

---

1. The SEIA requirement came into effect on August 1, 1978. It was replaced by the Regulatory Impact Analysis Statement effective September 1, 1986. However, a number of SEIAs were completed after this date.

Source: Tabulation by the author from a number of sources. The Treasury Board does not have a complete list of all SEIAs.

Appendix 3

CRITIQUE OF FEDERAL REGULATORY PROGRAMS BY THE MINISTERIAL TASK FORCE ON PROGRAM REVIEW

1. **Lack of System**: The federal regulatory system is not a system but appears to the observer, inside or outside the government, as a bewildering array of legal requirements, procedures, and administrative practices varying from one department or agency to the next....the Study Team noted throughout government a generally poor understanding of the regulatory process as a whole, and of its performance....Under these conditions, accountability for the efficiency of regulatory activities becomes merely theoretical (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, p. 640).

2. **A Lack of Regulatory Policy**: ...an overall regulatory policy setting out principles for using regulation as an instrument of public policy has never been articulated (p. 641).

3. **Lack of Regulatory Planning Mechanism**: There is currently no mechanism for an overall planning of federal regulatory intervention. Nor is there a systematic means to set priorities among different federal regulatory initiatives to ensure that drafting, legal, analytical, Cabinet, Parliament and other scarce resources are used in proportion to the importance of a specific regulatory initiative (p. 641).

4. **Inadequate Arrangements for Giving Early Notice**: There is no overall policy concerning the timing, content and response procedure for giving citizens advance notice of regulatory initiatives. The existing arrangements for giving advance notice of regulatory initiatives are largely ad hoc, inconsistent, and in the eyes of many in the private sector, often inadequate.

The Regulatory Agendas which were experimented with as a means of early notice, do not cover all regulatory departments and agencies, the quality of information in the Agendas is not adequately policed and the Agendas are not published in the most cost-effective fashion. On the other hand, the Agendas constitute the solid reform in recent years oriented to making the "system" more accessible by the public. It is strongly supported by the private sector and by a majority of participating departments and agencies. But many called for improvements (p. 641, 642).

5. **Inadequate Arrangements for Prepublishing Draft Regulations**: Very few federal statutes contain provisions legally requiring prepublication of draft regulations and there is only limited voluntary prepublication of draft regulations. No overall policy exists in this area (p. 642).

6. **Inadequate Arrangements for Private Sector Consultation**: There is no systematic or generally understood policy ensuring adequate consultation with the private sector on proposed regulatory intervention.... some departments and agencies get good marks from the private sector for their consultation efforts but there remains a substantial level of dissatisfaction with both the degree and effectiveness of existing consultative arrangements... (p. 642).

7. **Lack of Sensitivity to Small Business**: ...Federal departments and agencies do not assess, as a matter of course whether their regulatory proposals are likely to have an adverse differential impact on small business... (p. 642).

Appendix 3 - continued

8. **Imbalance of Interests in the Regulatory Process**: ...Private citizens are at a disadvantage compared with businesses, unions and other entities which have sufficient resources and tax write-offs for expense incurred in connection with participation in the regulatory process.... (p. 643).

9. **Compliance and Enforcement**: Too much federal regulatory legislation relies on the use of criminal sanctions to achieve compliance. Too much legislation is subject to "unwritten rules" of enforcement with the result that the private sector does not know how regulators will respond when problems occur.... (p. 643).

10. **Statutory Instruments**: The definition of "regulation" and "statutory instrument" in the Statutory Instruments Act have been found to be confusing, and the way in which they are implemented, especially through enabling clauses in statutes, is not based on any articulated policy....

Some administrative guidelines, manuals, and other internal procedural instruments amount to regulation because of the way they are applied but are not subject to legal scrutiny, ministerial approval, or parliamentary review.... (p. 644).

11. **Legal Review - a major system bottleneck**: The government's existing arrangements and procedures for legal review of draft regulations pursuant to the Statutory Instruments Act are inefficient, unnecessarily time-consuming and fraught with delays running into years. Although the Department of Justice Privy Council Office Section (PCOJ) was intended to carry out a proof-reading and legal vetting function, it redrafts about 80 per cent of all instruments channeled through it. On average, a regulatory manager cannot be assured that a regulation will receive PCOJ clearance in less than nine months.... (p. 644).

12. **Internal Decision Making**: There is no standard approach or recognized policy regarding the information Ministers require before approving regulatory initiatives. Indeed, most regulations have traditionally been approved with minimal ministerial participation. Notwithstanding a policy calling for major new regulatory initiatives to be reviewed by the relevant Cabinet policy committee, this rarely occurs.

....

Federal departments and agencies are not systematically required to consider alternatives to regulation when dealing with a problem, nor are they challenged to select the least intrusive or least costly regulatory approach when developing and proposing regulatory proposals.

There has been a tradition of approving all proposed new regulations put before the Special Committee of Council without requiring any indication of the need for or the potential impact of the new requirements (p. 645).

13. **The SEIA Policy and Program**: [It] does not apply to proposals for regulatory statutes, is too limited in its coverage of regulations, and requires more detailed analysis than could be reasonably justified for most regulations. The Study Team questions whether the policy is being adhered to when only 8 SEIAs have been completed since the policy was implemented in August, 1978. This important regulatory technique should be reinvigorated and given teeth or scrapped.... (p. 645).

Appendix 3 - end

14. **Mechanism for Review of Existing Regulation**: There is no mechanism other than internal program review (which itself has been inadequate in the regulatory area) for systematically evaluating existing regulatory programs and for deciding whether to continue, abolish, or modify them. In the Study Team's view, an outside challenge function applied periodically to regulatory programs is highly practical and desirable (p. 646).

15. **Overlapping of Regulatory Reform Activity**: Existing activities within the government aimed at improving aspects of the federal regulatory system tend to be fragmented, inadequately coordinated and, to some extent, duplicative (p. 646).

16. **Lack of Accountability for Regulatory Activities (Administrative or Political)**: The impenetrability of the regulatory system and lack of policy guidance on specific regulatory procedures ensure that there cannot be effective bureaucratic or political accountability for individual regulatory activities.... Parliament and its committees, are not effective in exercising oversight and ensuring public accountability for the regulatory activities of the federal government (Ministerial Task Force on Program Review, 1986a, pp. 646).

Source: Ministerial Task Force on Program Review (1986a, pp. 640-647).

Appendix 4

OUTLINE OF THE RECOMMENDATIONS OF THE TASK FORCE ON PROGRAM REVIEW RE REGULATORY PROGRAMS, MAY 1985

1. Overall System Improvements
    - Standardize the regulation-making processes of the four authorities which now make regulations (Governor in Council; a Minister; a regulatory agency (in a few cases); and an official (in some cases)) through a *Regulatory Procedures Act*.
    - Implement an overall federal regulatory policy.
2. Overall Planning of Federal Regulatory Intervention
    - Expand section on regulatory activities in each department's MYOP.
    - Publish an annual Regulatory Plan comprised of each department's plans.
    - Establish a federal "Regulatory Budget."
    - Have the Special Committee of Council establish overall government priorities for making new regulations in the next year using each department's component of the annual Regulatory Plan.
3. Improve Executive's Capacity to Oversee the Making of New Regulations
    - Distinguish two oversight streams: the legal performed by PCOJ and the economic performed by a Bureau of Regulatory Management and Economic Analysis. Or combine the two functions into a single organization, e.g., Bureau of Regulatory Affairs. Alternative locations include TBS, Department of Justice, PCO.
4. Improving Early Notice of New Regulations
    - Allow flexibility about the means, but also ensure that all departments and agencies disclose their intentions in the Regulatory Agendas.
    - Require a 60-day minimum notice before new regulations come into effect.
5. Improving Prepublication of Draft Regulations
    - Promulgate a Cabinet directive requiring prepublication of (almost) all proposed regulations. This requirement could be legislated.
    - Expand the "Explanatory Notes" accompanying draft and final regulations to include such matters as specific policy objectives, reasons for the regulation, changes from existing requirements, processes for and timing of consultation, approval and coming into force.
6. Improving Consultation With the Private Sector
    - Establish an overall policy regarding private sector participation in the regulatory process.

Appendix 4 - continued

7. Improving Sensitivity to Differential Impact on [Small] Business
    - Make a Cabinet directive requiring that new regulatory initiatives (legislation or regulations or changes in administration) take account of their potential impact on small enterprises. Or consider legislation like the U.S. *Regulatory Flexibility Act*.
8. Ensuring a Balance of Interests in the Regulatory Process
    - Establish a policy on government assistance to interests that are inherently at a disadvantage in the regulatory process.[1]
9. Improving Compliance With Regulatory Requirements
    - Establish an overall government policy on compliance which would reaffirm its desire to limit the use of criminal sanctions and processes in federal legislation.
10. Improving the Drafting and Legal Review of Subordinate Legislation
    - Rationalize the responsibilities for drafting regulations - departments need help.
    - Consider changes in the way PCOJ does its job, e.g., put some of its staff into departments which have major sets of new regulations.
11. Helping Ministers Make More Informed Decisions on Regulation
    - Specify the information to be provided in the RIAS to accompany all regulatory initiatives (policies, statute, regulations). Or extend and improve the SEIA requirement or limit the detail RIAS to only the very significant proposals.
12. Strengthen Ministerial Decision Making and Control Over Subordinate Legislation
    - Improve the policy review of subordinate legislation likely to have significant policy implications. This will require more/better staff support, e.g., a Bureau of Regulatory Affairs to provide legal and economic advice.

---

1. The Ministerial Task Force on Program Review re Regulatory Agencies (1986b, p. 34) recommended "that regulatory agencies not have the power to award costs against regulated companies for the purpose of funding intervenors. If funding assistance is to be provided to intervenors, the study team believes that it is more fair that taxpayers, rather than the shareholders or customers of regulated companies, bear the costs of such assistance" (p. 34).. The Task Force proposed to give regulatory agencies the discretion to award costs against any party, for the purpose of discouraging clear cases of abuse of the regulatory process (p. 35).

Appendix 4 - end

13. Improve Arrangements for the Review/Sunset of Existing Regulation

- Establish a policy in respect to sunset/review of all regulatory statutes.
- Establish a policy on the evaluation of regulatory programs, e.g., reviewed every five years or periodic in-depth policy review of programs selected by ministers - review by public/private sector team.

14. Ensuring Coordination of Efforts to Reform the Regulatory System

- Integrate all reform activities under one minister or retain separate operations or create a hybrid.

15. Improve Accountability for Regulatory Activities

- Amend the definition of "regulation" and "statutory instrument" in the *Statutory Instruments Act* so more instruments having regulatory effect can be reviewed by the Standing Joint Committee [for the Scrutiny of Regulations].
- Provide for more/better public disclosure through the Access to Information Register.
- Permit the SJC to review the enabling clauses in all bills placed before Parliament.

Source: Summarized by the author from the Ministerial Task Force on Program Review (1986a, pp. 647-657) (the document was dated May 1985 but it was not published until March 1986).

Appendix 5

TERMS OF REFERENCE FOR DEPARTMENT'S INTERNAL REVIEW OF REGULATORY PROGRAMS, 1992

Pursuant to the February 25, 1992 Budget, federal departments and agencies[1] will review[2] their regulatory programs[3] using the Regulatory Policy as a guide. The reviews will identify those programs which significantly redue competitiveness of Canadian industry; or impose needless cost on consumers.

Each department should prepare a report to their Minister, including an implementation plan where appropriate, which identifies:

- regulatory programs whose costs exceed benefits, setting target dates to eliminate or significantly modify these programs;
- regulatory programs that can be made more efficient and effective, how these programs are to be modified, and by when (in particular, focusing on how to improve them through greater federal-provincial cooperation and international collaboration, if applicable); and
- how departments will ensure its regulatory programs remain effective and responsive to Canada's changing circumstances.

Departments are expected to take into account and build on the work being done for other initiatives.

With respect to the Review by the Standing Committee on Finance, all departments and agencies should be prepared to share their factual assessments with the Committee. At the earliest opportunity, departments should identify a senior official responsible for managing their review and to act as the point of contact for the Committee, Treasury Board, and other departments.

The focus of the review over the March-October 1992 period will be Agriculture Canada, Consumer and Corporate Affairs, and Transport Canada. However, pursuant to the Regulatory policy and the Budget, all departments will be expected to initiate reviews of existing regulatory programs.

---

1. In certain cases, Ministers may wish their departments to undertake the reviews of the separate agencies which report to them. In others, the Minister may wish those agencies to conduct their own review.
2. Each department is responsible for the appropriate scope and focus, and for the conduct of its own review.
3. Regulatory programs include those which establish rules of public behaviour subject to penalties.

Source: Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, Ottawa.

Appendix 6

EXCERPTS FROM THE LETTER FROM THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE OF FINANCE

[T]he February 25, 1992 Budget announced the Government would ask the Committee to undertake a review of federal regulation to determine how regulation affects Canadian competitiveness; and suggest ways to improve regulation, regulatory processes, and intergovernmental collaboration....

While the budget statement draws attention to the competitiveness issue, none of us should forget that regulation is put in place to achieve important social and economic objectives. That is not at issue, and smart regulation will always play a key role in government. What is at issue is the way regulatory programs are designed, managed, and kept current. The other key consideration is that the resources that can be devoted to regulatory programs, as with all government initiatives, are increasingly limited....

I would suggest, therefore, that the Standing Committee on Finance take a broad approach, focusing on the following:

- assessing the overall impact of regulation on competitiveness (through submissions from and hearings with business, the general public, and other interested groups);
- examining the Canadian approaches to regulation in relation to those of our trading partners;
- determining those areas where regulation is leading to a loss of competitiveness;
- identifying:
    - areas where greater collaboration among governments would lead to a reduced regulatory burden, and
    - changes to the regulatory processes that would achieve this in the future as a matter of course;
    - surveying alternatives to government regulation such as industry self-regulation and the role such approaches should play in the overall regulatory framework;
    - examining the regulatory process to ensure that it is achieving the results the government intended in its regulatory policy; and
    - exploring how best to balance competing interests in the regulatory process and how those interests can be appropriately reflected.

Building on concerns raised by the private sector and the public should enable you to centre on those critical questions touching on government's overall approach to managing regulation....

In the Committee's report back to the House in September, you may want to make recommendations on how consideration of competitiveness can best be introduced into the regulatory process; how that process might be improved to better meet the Government's regulatory policy and promote greater inter-governmental collaboration; ways to design regulation to minimize the regulatory burden where it is affecting Canadian competitiveness; opportunities for alternatives to government regulation, including factors that should guide this choice; and ways of better balancing competing interests if this is needed....

Source: Letter from Gilles Loiselle, President of the Treasury Board, to Murray Dorin, Chair of the House of Commons Standing Committee on Finance, March 19, 1992.

Appendix 7

SUMMARY OF REFORMS OF THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1971-1992

1.	**Liberal Government of Pierre Trudeau, 1971-June 1979**	
	(a) Statutory Instruments Act passed	1972
	(b) Standing Joint Committee of the House of Commons and the Senate on Regulations and Other Statutory Instruments created	1972
	(c) Periodic Evaluation of Regulatory Programs (every 3-5 years)	September 1977
	(d) Socio-Economic Impact Analysis (of new major health, safety and fairness regulations)	Aug. 1, 1978 (to Aug. 1986)
2.	**Progressive Conservative Government of Joe Clark, June 1979 to March 1980**	
	(a) Institutional Changes: Office of the Coordinator, Regulatory Reform[1]	Dec. 1979 (to March 1986)
3.	**Liberal Government of Pierre Trudeau, March 1980 to September 1984**	
	(a) Regulatory Agenda (twice annually)	May 1983 (to Dec. 1986)
4.	**Progressive Conservative Government of Brian Mulroney, September 1984 to April 1992**	
	(a) Guiding Principles of Federal Regulatory Policy	February 1986[5]
	(b) Citizens' Code of Regulatory Fairness	March 1986[5]
	(c) Regulatory Program Improvement Package (46 reform initiatives)	March 1986[5]
	(d) Public Consultation Mechanisms - prepublication of draft RIAS in Part I of the *Canada Gazette* to solicit comments	March 1986[5]
	(e) Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)	September 1986[5]
	(f) Periodic Evaluation of Regulations, Statutes and Regulatory Programs	
	• Regulatory statutes to be reviewed over a 10-year cycle by Parliamentary Committees	March 1986[5]
	• Regulatory programs to be evaluated at least every 7 years	March 1986[5]
	• Regulatory programs to be reviewed every 7 years	November 1987[5]
	(g) Disallowance of Regulations by Negative Resolution[4] of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations	1986[5]
	(h) Regulatory Plan (annual)	December 1987[5]
	(i) Improvements in the process of legal review by PCOJ	1986-1988

Appendix 7 - end

(j) Institutional Changes

• Regulatory Affairs Secretariat in PCO for the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations	March 1986 to Aug. 1986
• Regulatory Affairs Branch (in OPRA)[2]	Sept. 1986 to Feb. 1991
• Regulatory Affairs Directorate (in Treasury Board)[3]	February 1991 - to date

---

1. Minister of State (Treasury Board) given responsibility for regulatory reform in 1979 by the Conservative government; President of the Treasury Board was given this task in 1980 by Liberal government.
2. Minister of Regulatory Affairs appointed in February 1986 (who was also President of the Privy Council and Government House Leader).
3. In February 1991, RAB became the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat; the Minister responsible for Regulatory Affairs became the President of the Treasury Board.
4. The resolution is prepared by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.
5. This reform was in place as of December 1992.

Source: See the detailed description in Chapters 3 and 4 of the text.

Appendix 8

GUIDING PRINCIPLES OF FEDERAL REGULATORY POLICY

(effective February 13, 1986)

1. Regulation is and will remain a necessary and important instrument for achieving the government's social and economic objectives. However, the government intends to "regulate smarter."
2. The government recognizes the vital role for an efficient marketplace and a dynamic entrepreneurial spirit and that regulation should not impede these values without the most persuasive justification.
3. The government intends to limit as much as possible the overall rate of growth and proliferation of new regulation. It will proceed on a pragmatic basis with increased emphasis on economic efficiency but with continuing protection of the public wherever appropriate.
4. With regard to existing regulatory programs, priority will be placed on reforming ineffective or economically counter-productive regulation, but there will be no program of wholesale deregulation. On a case-by-case basis, there will be reduced regulation where the practical interests of the economy and job creation call for it, just as there will be improved and even intensified regulation where public protection requires it.
5. Regulation entails social and economic costs and the government will evaluate these costs to ensure that benefits clearly exceed costs before proceeding with new regulatory proposals.
6. Regulation is legislation and, as such, will be brought more fully under the control of elected government representatives and subject to more effective review by Parliament.
7. The public has an important role to play in the development of regulation and the government will increase public access and participation in the regulatory process while simplifying procedures and restricting legalities to a minimum.
8. The federal regulatory system will be streamlined and made more efficient and effective to reduce costs, uncertainties, and delays.
9. The government will place priority on increased regulatory cooperation with the provinces with a view to addressing the overall regulatory burden on Canadians and eliminating wasteful duplication.
10. A minister will henceforth be assigned specific responsibility for regulatory affairs including improved management of the system and overall implementation of the government's regulatory policy and reform strategy. Individual ministers with regulatory mandates will be responsible for implementing and exercising their responsibilities in conformity with the spirit and objectives of this policy.

Source: Regulatory Affairs Branch, Office of Privatization and Regulatory Affairs, Ottawa. (OPRA, 1988b, pp. 65-66).

Appendix 9

CITIZEN'S CODE OF REGULATORY FAIRNESS
(effective March 6, 1986)

(1) Canadians are entitled to expect that the government's regulation will be characterized by **minimum interference with individual freedom** consistent with the protection of community interests.

(2) The Government will encourage and facilitate a **full opportunity for consultation** and participation by Canadians in the federal regulatory process.

(3) The Government will provide Canadians with **adequate early notice** of possible regulatory initiatives.

(4) The Government will take measures to **ensure greater efficiency** and promptness in discretionary and adjudicative regulatory decision-making.

(5) Once regulatory requirements have been established in law, the government will communicate to Canadians, **in clear language**, what the regulatory requirements are, and why they have been adopted.

(6) The rules, sanctions, processes, and actions of regulatory authorities will be **securely founded in law**.

(7) The government will ensure that officials responsible for developing, implementing or enforcing regulations are **held accountable** for their advice and actions.

(8) The government will take all possible measures to ensure that **businesses** of different size are **not burdened disproportionately** by the imposition of regulatory requirements.

(9) The government will ensure that the **governments of the provinces** and territories are **given early notice** of and an adequate **opportunity to consult** on federal regulatory initiatives affecting their interests.

(10) The government will **not use regulation unless** it has clear evidence that a problem exists, that government **intervention is justified** and that **regulation is the best alternative** open to the government.

(11) The government will ensure that the **benefits of regulation exceed the costs** and will give particularly careful consideration to all new regulation that could impede economic growth or job creation.

(12) The government will **avoid introducing regulations that control supply, price, entry and exit** in competitive markets except when overriding national interests are at stake.

(13) The **sanctions and enforcement** powers specified in federal regulatory legislation will be **proportionate and appropriate** to the seriousness of the violation.

(14) The government will **enhance the predictability of the exercise of discretionary powers** by federal regulatory authorities and ensure to the maximum extent possible inter-regional consistency in the administration of regulations.

(15) The government will **encourage the public** to exercise its duty **to criticize ineffective or inefficient regulatory initiatives** and to offer suggestions for better or "smarter" ways of solving problems and achieving the government's social and economic objectives.

Source: OPRA (1988b, pp. 67-68).

Appendix 10

REGULATORY PROGRAMS REFORM INITIATIVES, MARCH 1986

The set of 43 initiatives announced on March 6, 1986 were intended to address specific problems with federal regulatory programs identified by the Ministerial Task Force on Program Review which was released on February 13, 1986. The initiatives were grouped by department or agency and can be summarized as follows:

1. Department of Communications

(a) to develop a national consensus on the role of competition in the provision of telecommunication services

(b) to prepare a Consultation Paper on Telecommunications Policy which is to address the legislative and ownership framework for Telesat Canada (53.7% owned by the federal government) as a provider of competitive services; the scope and manner of CRTC regulations as competition develops; and allow for direct participation of provincial regulators in CRTC decisions which have effects on provincially-regulated carriers.

2. CRTC and Provincial Counterparts

(a) to conduct a joint study to examine the appropriate pricing structure for telecommunication services.

3. Department of Consumer and Corporate Affairs

(a) to examine the feasibility of repealing food advertising preclearance regulations under the *Broadcasting Act*;

(b) to consolidate various deceptive marketing practices and misrepresentation regulations;

(c) to assess the entire federal hazardous products program to determine resource allocation priorities, regulatory needs, and reduction of fragmented regulation;

(d) to plan for the devolution of electricity and gas meter verification and re-verification to the private sector over six years, and investigate opportunities for privatizing approval testing and standards calibration;

(e) to prepare a new policy on weights and measures (including increased inspection and verification charges to full cost recovery, new compliance measures, certification of private service agencies);

(f) to obtain speedy passage to major amendments to the *Combines Investigation Act*;

(g) to develop a public education program on the benefits of competition, a competition compliance program, and to increase the use of negotiated settlements;

(h) to reinforce the government's commitment to an independent voice for competition before federal regulatory tribunals;

Appendix 10 - continued

(i) to obtain speedy passage of amendments to the *Bankruptcy Act*;

(j) to obtain speedy passage of amendments to the *Copyright Act* (including decennial review);

(k) to introduce amendments to the *Patent Act* to permit Canada to ratify and accede to the *Patent Cooperation Treaty*; and

(l) to develop a patent information dissemination program.

5. Department of the Environment

(a) to develop a clear, unambiguous compliance and enforcement policy for s.33 of the *Fisheries Act* (fish habitat) in consultation with the provinces and territories;

(b) to review the adequacy and efficacy of the *Clean Air Act* re long-range airborne emissions;

(c) to review the coherence and adequacy of toxic and commercial chemicals policy;

(d) to instruct the Federal Environment Assessment and Review Office to identify practical ways to reduce duplicative environmental processes between levels of government and among departments and agencies; and

(e) to implement a joint permit system with the provinces in relation to migratory bird conservation.

6. Department of Fisheries and Oceans

(a) to undertake a major review of fisheries legislation and the department's approach to regulation;

(b) to introduce legislation to increase the penalties for serious violations of fisheries regulations; and

(c) to review the *Fisheries Prices Support Act* to develop a clear definition of the objectives, scope and independence of the Fisheries Prices Support Board.

7. Department of Labour

(a) to implement the Workplace Hazardous Materials Information System (WHMIS) Task Force Report.

8. Department of National Revenue

(a) to expedite the merger of the Canadian Import Tribunal, the Textile and Clothing Board, and the Tariff Board (with three other ministers);

(b) to implement full cost recovery and then self-regulation of customs house broker licensing; and

(c) to reduce private sector paperburden and administration costs associated with the duty refund, remission and drawback program.

Appendix 10 - continued

9. Department of Transport

(a) to respond to provincial government concerns regarding the transportation of dangerous goods regulations and resolve those raised by the Canadian Manufacturers Association;

(b) to conduct a comprehensive cost-benefit analysis of the transport of dangerous goods regulations;

(c) to study the possibility of creating a single, independent multi-modal transportation safety agency (presently separate rail and air agencies);

(d) to consider changes to the *Combines Investigation Act* that would make the *Shipping Conferences Exemption Act* unnecessary or extend the latter Act in certain ways that would protect competition (with DCCA);

(e) to implement the delegation of hull and machinery inspection on insured marine vessels to classification societies, but reserve authority for Transport Canada to investigate and require supplementary inspection;

(f) to review the desirability of eliminating subsidies under the Domestic Air Carrier Subsidies program; and

(g) to review proposals to amend the *Pilotage Act* in certain ways re certification of masters and officers, transfer the provision of pilotage services to the private sector; and to enhance liability for marine accidents.

10. Department of Health and Welfare

(a) to take steps to reduce the delay/backlog in the regulation of drugs and medical devices by reintroducing time-limits in regulations.

11. Department of Energy, Mines and Resources

(a) to review energy export licensing procedures with the object of streamlining the review and approval process;

(b) to consider ways to increase the transparency and openness of the Atomic Energy Control Board's practices and procedures and the composition and size of the Board;

(c) to resolve the jurisdictional conflict with Department of Environment over low-level radioactive waste controls.

12. Department of Indian Affairs and Northern Development

(a) to encourage each territorial government to establish a modern and competent department of mines while proceeding with plans for a phased transfer of federal responsibilities over mining in the territories to territorial governments.

Appendix 10 - end

13. Department of Justice

(a) to develop measures to improve the Statute Revision Commission program in order to avoid chronic delay in future consolidations.

14. Minister responsible for Canada Post Corporation

(a) to examine possible courses of action to require the solicitation of competitive bids for service in rural and remote areas, improve financial disclosure comparable to other publicly-owned enterprises, prohibit internal cross-subsidization of services not subject to exclusive privileges.

15. Ministers responsible for the regulation of the food industry (Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, Fisheries and Oceans, and Health and Welfare)

(a) to carry out their responsibilities in light of a series of policy and program decisions, including absolute primary of the *Food and Drugs Act* for food health, safety and nutrition; no exercise of ministerial discretion over the judgments of food inspectors; Agriculture and Fisheries and Oceans are to adopt by reference all relevant health and safety regulations under the *Food and Drugs Act*; a "single federal contact department" approach is to be adopted for inspection of food health, safety and fitness; greater uniformity in food grading nomenclature; an Interdepartmental Food Regulation Committee at the deputy minister level is to be established.

Source: OPRA, *Regulatory Reform Strategy* (Ottawa: OPRA, 1986), pp. 9-21.

Appendix 11

FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1992

1. Department[1] submits entries to the Federal Regulatory Plan (published in November or December for the next calendar year).
2. Department consults with interested parties, including other departments and governments.[2]
3. Department drafts regulation, Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS), and communications plan.
4. Deputy Minister or Head submits draft regulation and supporting documents for legal examination and review.
5. (a) PCO Section of Justice (PCOJ) examines legal drafting of regulation, and returns blue-stamped[3] copies to department.
   (b) Regulatory Affairs Division of Treasury Board reviews RIAS for consistency with regulatory policy.
   (c) PCO reviews regulation and supporting documents from a policy perspective.
6. Minister submits proposed regulation and RIAS to PCO for approval by Special Committee of Council (SCC) to pre-publish in *Canada Gazette*, Part I.
7. Publication of proposed regulation and RIAS: public comment period (30 days).
8. Department revises the regulations if necessary and prepares regulation and supporting documents in final form.
9. Minister submits final regulation and supporting documents to PCO for approval by SCC.
10. PCO registers the regulation.
11. Publication of final regulation and RIAS in *Canada Gazette*, Part II.
12. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations reviews the regulation. (It has the power to submit a negative resolution for disallowance to the House of Commons.)
13. The department carries out cyclical reviews and evaluation of its regulatory programs as provided in the schedule established in November 1987.

---

1. References to "departments" are intended to refer to all federal regulation-making authorities.
2. Consultation should begin as early as possible. In some cases, the decision to regulate may be the result of consultation.
3. Blue-stamping indicates that examination by PCOJ has taken place.

Source: Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, Ottawa, 1992.

Appendix 12

DESCRIPTION OF THE REGULATORY AFFAIRS DIRECTORATE OF THE TREASURY BOARD SECRETARIAT, OTTAWA

Historically, regulatory policy in Canada has been viewed as administrative policy and has focused on defining appropriate bureaucratic, agency and ministerial behaviour with respect to regulatory programs. The Regulatory Affairs Division (RAD) of the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) is now responsible for ensuring that departments and agencies follow the government's regulatory policy.[1] RAD serves less of a "gatekeeping" or process oriented role, expending greater efforts to entrench the principles of government's regulatory policy in the federal bureaucracy. While RAD is still responsible for the overall regulatory process, more focus is placed on training, communication, inter-government consultation, and other system wide issues such as the impact of regulations on industry's competitiveness. In addition, there is an emerging concern regarding the resourcing of regulatory programs and the relationship to underlying legislation, regulations, and compliance policies. This role for RAD can be summarized as follows:

- **Policy Leadership**: Provide a leadership role with respect to identifying appropriate changes to the federal regulatory policy and process.
    - Develop policies with mandatory requirements for departments, and promulgate guidelines for use by departments to aid them in carrying out the regulatory policy.
    - Undertake appropriate studies in relation to the above, and promulgate the results through training sessions, reports, and other channels to departments, the public, and other governments where appropriate.
- **Advice**: Provide advice to departments on individual regulatory programs with respect to overall good regulatory practices. Provide advice to other branches of the Treasury Board Secretariat on resourcing issues related to regulatory programs.
- **Liaison**: Act as an interlocutor on overall regulatory policy issues with the private sector and with intergovernmental and international counterparts. Produce the annual Federal Regulatory Plan.
- **Policy Intervention**: Intervene as required on major regulatory proposals to ensure they respect the overall regulatory policy of the Government.
- **Evaluation**: In cooperation with the Office of the Comptroller General, with other branches of TBS, and with departments, participate in major accountability reviews of departments' adherence to the Government's regulatory policy and process.

---

1. From August 1986 to February 25, 1991, federal regulatory policy was administered by the Office of Privatisation and Regulatory Affairs (OPRA). OPRA served as a "gatekeeper" for regulatory initiatives in Canada, focusing mainly on management of the federal regulatory process. On February 25, 1991, the President of the Treasury Board of Canada was designated as Minister responsible for Regulatory Affairs. The Financial Administration Act established the Treasury Board of Canada as a committee of the Queen's Privy Council for Canada. The Board has a legal mandate to act on behalf of the Privy Council on all matters relating to "general administrative policy in the public service of Canada," and it is responsible for "the review of annual and longer term expenditure plans and programs of departments, and the determination of priorities with respect thereto."

Source: Regulatory Affairs Directorate, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat, Ottawa.

Appendix 13

THE FEDERAL GOVERNMENT'S REGULATORY POLICY
(effective February 28, 1992)

Policy Objective: The objective of this policy is to ensure that use of the government's regulatory powers results in the greatest net benefit to Canadians.

Policy Statement: It is government policy that departments and agencies:

- justify the need for regulation
- weigh the benefits of the regulations against their cost;
- establish the framework (compliance and enforcement policies, management systems and resources) needed to implement regulatory programs;
- determine the relevance, success and cost-effectiveness of existing regulatory programs; and
- provide for an open regulatory process.

Application: This policy applies to federal regulation-making authorities.

Policy Requirements: For *existing regulatory programs*, and *substantive*[1] *new or amended regulations*, departments must demonstrate the following:

1. A problem or risk exists.
2. Government intervention is justified.
3. Of all potential alternatives, regulation is the best.
4. The way the regulatory program is "designed" maximizes the gains to beneficiaries in relation to the cost to Canadian governments, business and individuals.
5. Steps have been taken:
    - to minimize the regulatory burden on Canadians through such methods as cooperation with other governments; and
    - to ensure regulatory programs impede as little as possible Canada's ability to compete internationally.
6. Canadians, particularly those most directly affected, have been informed about and have had an opportunity to participate in the development of, or modification to, regulatory programs.
7. Compliance and/or enforcement policies are articulated, as appropriate.
8. Resources have been approved and are adequate:[2]
    - to discharge the department's enforcement responsibilities effectively; and
    - to ensure compliance where the regulation binds the government.

Where applicable, the Federal Regulatory Process... is being followed.[3]

Responsibilities: Central agencies have a responsibility to assist departments to implement the above Policy Requirements and to ensure an efficient and timely regulatory process.

---

1. This would not include minor technical amendments.
2. If this is not the case for existing programs, departments are expected to find ways to correct this situation.
3. Certain agencies <u>are not</u> required to follow the Federal Regulatory Process.

Appendix 13 - end

The regulatory process responsibilities of the Department of Justice, the Treasury Board Secretariat and the Privy Council Office are explained in *Treasury Board Manual: Regulations*.

Monitoring: The Treasury Board Secretariat will monitor departmental performance and the effectiveness of this policy. To do this, the Secretariat will rely on existing sources of information, including, where appropriate, the Federal Regulatory Plan, the departmental Multi-Year Operational Plans, Treasury Board submissions, major regulatory initiatives for Cabinet consideration, proposals going through the regulatory process, formal program evaluations and results of internal audits.

In addition, where appropriate, the Secretariat will utilize the work of third parties (e.g., Office of the Auditor-General) to assist in determining the degree of compliance with this policy.

References: Treasury Board

- Submissions Guide,
- Program Evaluation Policy,
- Internal Audit Policy, and
- User Fee Policy.

Enquiries: Enquiries about this policy should be directed to the Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board of Canada Secretariat: (613) 952-3459.

Source: Regulatory Affairs Directorate, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat, Ottawa, March 16, 1992.

Appendix 14

TREASURY BOARD PROGRAM EVALUATION POLICY, AUGUST 1991

Overview: The Treasury Board has re-issued its policy on departmental evaluation of programs,[1] replacing the TB Circular 1977-47.[2] The basic policy remains the same:

Policy Objective: To ensure that federal departments have relevant, credible and objective information available on the performance of their programs and that they use that information for the cost-effective and accountable management of programs.

Policy Statement: It is government policy to periodically evaluate the continued relevance, success and cost-effectiveness (i.e., program performance) of federal programs and use that information to reconfirm, improve or discontinue programs.

Application: This policy applies to all organizations considered to be departments within the meaning of Section 2 of the *Financial Administration Act*.

Policy Requirements: The deputy head of a department is accountable for:

1) Reconsidering programs: Periodically reconsidering the performance of programs based on findings and recommendations of program evaluation studies and related performance information, and using this information to reconfirm program activities, improve their cost-effectiveness, discontinue them or recommend appropriate programs changes to the minister or Cabinet.

2) Reporting on program performance: Reporting evaluation findings and related program decisions, as agreed or required, to the Office of the Comptroller General, the Treasury Board Secretariat, Cabinet committees or Parliament.

3) Directing evaluation: Making organizational and resourcing provisions for evaluating programs, including assigning a senior manager, independent of line management and with ready access to the deputy, to manage the evaluation process.

---

1. An evaluation of a program consists of both: an empirically-based analysis of the performance of the program, providing the deputy head and other senior managers with relevant, objective, timely, and well-documented findings and recommendations; and the related reconsideration of the program and its performance by the deputy head and senior management, taking into account the evaluation findings and recommendations and other related information. The reconsideration reviews the future direction and resourcing of the program, including its design, delivery and service levels and, as a result, reconfirms the program or results in actions or recommendations to the Minister or Cabinet to improve its performance and provides for any needed accountability reporting.

2. Treasury Board Circular No. 1891-25, "Guide on the Program Evaluation Function," will no longer be Treasury Board policy but the *Guide* itself continues to provide useful guidance. See also *Working Standards for the Evaluation of Programs in Federal Departments and Agencies* (1989), and *Guide on the Program Evaluation Function* and *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies* (1981).

Appendix 14 - continued

4) Establishing evaluation criteria: Ensuring that performance indicators and expectations for all departmental programs are established, and including such criteria and the timing of evaluation work in Treasury Board program submissions or as otherwise requested by Treasury Board.

5) Planning evaluation: Strategically planning and scheduling evaluations to meet the program performance information needs and priorities of the department, Treasury Board and other Cabinet committees and communicating multi-year evaluation plans to the Office of the Comptroller General.

6) Conducting evaluation studies: Ensuring that, where material and cost-effective to do so, departmental programs are evaluated over time, generating relevant, credible, objective and timely program performance information.

The Treasury Board Secretariat and the Office of the Comptroller General are jointly accountable for:

1) Communicating central concerns: Identifying and conveying to departments evaluation issues reflecting Treasury Board or other Cabinet committee concerns.

2) Reviewing evaluation criteria: Reviewing evaluation criteria in Treasury Board program submissions.

3) Reviewing performance reporting: Reviewing departmental reporting on program performance.

4) Overseeing central evaluations: When requested by the Treasury Board, advising on, coordinating or conducting selected evaluations of government programs, in collaboration with the departments concerned, that may be required for use in program reviews by Treasury Board or other Cabinet committees.

The Office of the Comptroller General is accountable for leadership and support of federal program evaluation by:

1) Providing advice and assistance: Communicating good evaluation practices;

2) Assessing evaluation practice: Assessing the relevance, credibility, and utility of evaluation practice across the government and seeking to ensure that departments allocate appropriate financial and human resources for evaluation;

3) Fostering a professional community: Maintaining close contacts with the evaluation community, providing community development and support, and offering a program of professional development events;

4) Coordinating plans: Coordinating departmental evaluation planning with the program performance expectations and information needs of Treasury Board and other Cabinet committees.

Appendix 14 - end

Monitoring: The Office of the Comptroller General will monitor the performance of departments in meeting the requirements of this policy using readily available information and reports. To do this, the OCG will monitor selected evaluations being conducted by departments and will use such information as management representations on program evaluation, departmental evaluation plans and reports, departmental program performance, reporting to the Treasury Board and departmental Part IIIs of the *Estimates*.

Monitoring of policy implementation will assess both the general quality of departmental evaluation and the quality of key individual evaluations against the OCG *Working Standards for the Evaluation of Programs in Federal Departments and Agencies*. The OCG will provide deputy heads with its assessment of the quality of their evaluation practice and will report on government-wide evaluation performance to the President of the Treasury Board.

Source: "Program Evaluation," *Treasury Board Manual* 01-01-92 (Ottawa: Treasury Board Secretariat).

Appendix 15

CLAIMED IMPROVEMENTS IN THE REGULATORY PROCESS, SEPTEMBER 1986 TO SEPTEMBER 1988

Resource Management and the Environment

- Major consolidation of fisheries regulations, procedures and policies, resulting in on-going improvements to regulations and procedures;
- Review and changes in the operation of the National Energy Board and Atomic Energy Control Board to streamline procedures and improve accessibility;
- Increasing the responsibility of territorial governments for mining, forestry and electricity regulation as part of a comprehensive initiative to strengthen the territorial governments.

Consumer Protection

- Creation of an Interdepartmental Committee on the Regulation of Consumer Hazardous Products to coordinate the activities of federal departments and agencies active in the field;
- Review of the approach taken to regulation of weights and measures, resulting in introduction of cost recovery, increased publicity for infractions, and improved information programs.

Competition, Copyright and Trade

- Measures to improve regulation, introduce cost recovery and reduce regulatory burden in areas such as the duty refund, remission and drawback program, customs brokers licensing and excise inspection.

Food and Drugs

- Extensive interdepartmental collaboration, including creation of an Interdepartmental Committee on Food Regulation and formal agreements among departments as a basis for better coordination in food regulation; federal-provincial efforts to create greater uniformity in regulation across Canada; measures to create greater uniformity in food grading nomenclature and in terminology;
- Amendments to the registration system governing pesticides to reduce data requirements; publication of test results; industry self-monitoring; development of statistical sampling plans in agricultural regulation;
- Procedural measures to address the delay/backlog in regulation of drugs and medical devices.

Source: Selected by the author from a list of process and substantive reforms listed in OPRA (1988b, pp. 3-6, Executive Summary).

Appendix 16

NOTES ON JUDICIAL REVIEW

Judicial review of administrative agencies in the U.S. exists because the design of that government is based on the separation of powers among the legislature, executive (including the President), and the courts. In Canada, the executive (controlled by the cabinet) dominates the legislature and only the courts could be said to be independent of it. Except for constitutional challenges, their role in "reviewing" the appropriateness of the procedures followed by government departments and administrative agencies is very limited. Note that it is possible to appeal decisions of so-called independent regulatory agencies to the courts, but the grounds are quite limited. However, most regulatory activity in Canada occurs within line departments rather than "independent" agencies. The reason for putting the quotation marks around the word "independent" is to signal that such agencies have far less independence than do their American counterparts. For example, in Canada, regulatees and others can appeal the decisions of the CRTC, NTA and other agencies to the cabinet. Further, the cabinet can vary or rescind their decisions on its own motion.

The focus of judicial review is on procedure - how officials made their decision, rather than what they decided (Edley, 1990, p. xi). The objective is to prevent "arbitrary or capricious" actions, not to be sure that the decisions were wise. In ascertaining whether "due process" was followed the courts in the U.S. try to determine whether the agency employed the appropriate method of decision making given the type of decision, and whether the method was properly executed. The fundamental purpose is to minimize the risk of arbitrary government by those who (unavoidably) exercise discretion and thus do more than merely implement the policy decisions of the legislature. However, Edley (1990, p. 7) argues that "judicial review simply replaces the objectionable discretion of the administrator with the objectionable discretion of the judge."

Edley (1990, Ch. 7) argues that "sound government decision-making" requires a combination of the three decision-making paradigms of adjudication (law), administration (science/expertise), and politics (interest/accommodation). Rather than being separate - as they are in the U.S. separation of powers model - they should be viewed as an integrated trio.

Edley (1990, p. 236) notes that "judicial review of agency action provides the reassurance of multiple, separated forms of authoritative decisions. The genius of the separation of powers is less in the unique character or role of each branch than in the multiplicity of forms provided the individual who seeks to influence or avoid government action." Each has a different bases of legitimacy. Each has a different perspective/role. Each is likely to attract people with different world views and skills. When we question the regulation-making process we are examining the requisites of a form of law making. In Canada, particular - but widely-used - aside from the *ex post* test of constitutionality, there are no procedural or substantive requirements other than the "lawmakers" (the Cabinet) wish to impose on themselves. There is - barring a constitutional challenge - no independent body able to expose any weaknesses in new regulations. The limits of such a system of self-regulation are obvious.

There is no body in Canada which can review new regulations produced by the cabinet to say whether they are "arbitrary and capricious," or whether they have been based on "substantial evidence" or whether they have a "reasonable basis in the law." (The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations might be said to perform the last function, but it does not have the authority to force regulatory Ministers to meet the criteria by which it is authorized to evaluate new regulations.)

Appendix 17

NOTES ON MAKING REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

The *Statutory Instruments Act* (*SIA*) is a procedural Act that provides for the examination, registration and publication of statutory instruments. In order to determine whether any of these procedural requirements apply to an instrument, the definition of "statutory instrument" and "regulation" must be understood.

DEFINITIONS AND DISTINCTIONS

The first key provision is the definition of "statutory instrument" in subsection 2(1) of the *SIA*. The essential words in that definition are: "any instrument issued, made or established in the execution of a power conferred by or under an act of Parliament by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established." The Department of Justice has interpreted this provision to mean that the instrument must be stated in the enabling legislation. This interpretation has been supported by case law.

Once it is determined that an instrument is a statutory instrument, it is necessary to then determine whether it is also a regulation as defined in subsection 2(1) of the *SIA*. To be a regulation, the instrument must be either

(a) a statutory instrument that is made in the exercise of a legislative power conferred by or under a federal statute,
(b) a statutory instrument for which there is punishment prescribed under a federal statute for its contravention,
(c) an instrument described as a regulation in a federal statute, or
(d) an order, rule or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under a federal statute.

By far the most difficult provision is determining whether the statutory instrument is made in the exercise of a legislative power.[1]

PROCESS FOR STATUTORY INSTRUMENTS THAT ARE REGULATIONS

1. **Examination**: Pursuant to section 3 of the *SIA* a regulation is examined to ensure that the following four criteria are met:

(a) the regulation is authorized by the enabling statute, i.e., the regulation is not *ultra vires*;
(b) the regulation does not constitute an unusual or unexpected use of the power;
(c) the regulation does not unduly trespass on existing rights and freedoms and is not inconsistent with the Bill of Rights, or the Charter of Rights; and
(d) the form and draftsmanship of the regulation are in accordance with established standards....

---

1. The definition of a regulation in the MacGuigan Committee's Report on Statutory Instruments (House of Commons, 1969) is as follows: "A regulation is a rule of conduct, enacted by a regulation-making authority pursuant to an Act of Parliament, which has the force of law for an undetermined number of persons."

Appendix 17 - end

This examination function is usually carried out on behalf of the Clerk of the Privy Council by the Privy Council Office Section, Department of Justice (PCOJ).

2. **Registration**: After the regulation has been made by the regulation making authority, all regulations, whether made by the Governor in Council or a Minister, board or other person, are required to be registered by the Clerk of the Privy Council within 7 days of their being made (s. 5 of the *SIA*). A regulation is registered and published with an "SOR" designation.

3. **Publication**: Subsection 11(1) of the *SIA* requires every regulation to be published within 23 days of registration. All regulations that are published are published in the *Canada Gazette* Part II (s. 11 of the *Statutory Instruments Regulations*).

4. **Coming in Force**: The coming into force of regulations is set out in subsection 6(2) of the *Interpretation Act*, which provides that, unless a later date is specified, a regulation comes into force on registration. A regulation that is exempted from registration comes into force on the day on which it is made.

PROCESS FOR STATUTORY INSTRUMENTS THAT ARE NOT REGULATIONS

1. **Examination**: A Statutory instrument that is not a regulation is examined only if the instrument is required to be published in the *Canada Gazette* Part II. The instrument, in this case, is examined by PCOJ.

2. **Registration**: A statutory instrument that is not a regulation is registered after it is made only if the instrument is required to be published in the *Canada Gazette* Part II. If it is published, it is registered and published with an "SI" designation.

3. **Publication**: A statutory instrument that is not a regulation is required to be published only if

(a) the statute under which it is to be made requires it to be published;
(b) pursuant to section 12 of the *SIA*, regulations made by the Governor in Council require the instrument be published (see subsection 11(3) of the *Statutory Instruments Regulations*); or
(c) pursuant to section 12 of the *SIA*, the Clerk of the Privy Council directs that, in the public interest, the instrument be published. (A list of authorities to publish can be obtained from the Registrar.)

4. **Coming Into Force**: A statutory instrument that is not a regulation comes into force on the day that it is made or on such later date as is specified.

Source: Adapted slightly from Williams (1992).

Appendix 18

DRAFTING AND LEGAL REVIEW OF PROPOSED REGULATIONS

DRAFTING

Drafting by the client department begins early during consultation and becomes an integral part of that process as the client department works toward finalizing detailed aspects of its policy. In the case of most departments, drafting is done by a technical expert from the program group responsible for the subject area. Although some departments have experts in drafting, generally speaking these technical experts usually have no experience in drafting and carry a full range of operational responsibilities.

LEGAL REVIEW

1. DLSU

When a client department is satisfied that a draft regulation accurately reflects its policy, the draft is officially sent to the Departmental Legal Services Unit (Department of Justice) for review. The DLSU examines the draft for legal and drafting problems and reviews all documents to be incorporated by reference in the proposed regulation. The DLSU lawyer then works with the client to resolve any legal or drafting issues identified. Where more complex legal problems arise the DLSU lawyer seeks the assistance of DOJ experts in such areas as Administrative and Advisory Law, Human Rights, Criminal Law, etc. In most cases this review is made for one language version and a translation is obtained for the other language version. The role of the DLSU lawyer with regard to the draft regulation may vary. In some instances there is an attempt by the DLSU lawyer to produce a final draft regulation. In other cases, the DLSU lawyer confines input to potential legal problems without attempting a final draft.

Once the DLSU lawyer is satisfied that the regulatory intentions of the client are legally authorized and conveyed as clearly as possible, the client is advised to prepare the appropriate package (draft regulations and RIAS) for submission to PCOJ.

2. PCOJ

After a regulatory proposal has been drafted and approved by a client department, three copies of the draft regulatory proposal, in both official languages, are sent by the Deputy Minister, or equivalent, of the client department or agency (Deputy Minster sign-off) to the Senior General Counsel, PCOJ with additional copies to the Director, Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat, and to the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) for transmission to the appropriate Privy Council Office Policy Secretariat. The proposal includes the draft Order and the regulation as drafted by officials in the client department, which are submitted to PCOJ for examination under the *Statutory Instruments Act*, as well as the RIAS which is submitted for review by RAD. PCOJ examines the draft covering Order and regulation to ensure that the following criteria under ss. 3(2) of the *SIA* are met:

(a) the regulation is authorized by the enabling statute (*vires*);
(b) the regulation does not constitute an unusual or unexpected use of the power;
(c) the regulation does not unduly trespass on existing rights and freedoms and is not inconsistent with the Bill of Rights, or the Charter of Rights; and
(d) the form and draftsmanship of the regulation are in accordance with established standards.

Appendix 18 - end

The question of *vires* and the draftsmanship of a regulation are the most frequent issues raised by PCOJ legal advisers during their examination of a regulation.

Since 1986, PCOJ has been operating on a Cabinet directed three month average turnaround time for the examination of regulations. This is understood to mean the total amount of time that a file remains open and active in PCOJ. While the examination of many regulatory proposals takes longer than three months, depending on their complexity and length, there are many that take much less than three months. The average turnaround time has consistently been less than three months....

In almost all of the files submitted for examination, the drafting is changed. Changes are made as a result of queries made by PCOJ lawyers concerning policy, *vires* and drafting issues.

Once the examination is completed, each page of the proposed Order in Council and regulation is stamped, with the date, to indicate that it has been examined by PCOJ. The blue stamped Order and regulation are returned to the DLSU of the client department and forwarded to the appropriate officials of that department.

The fact that the proposed regulation has been "stamped" does not necessarily mean that it is "approved" by PCOJ. PCOJ does not have the power to prevent a proposed regulation that does not meet the criteria from being made. PCOJ only has the power to advise the Clerk of the Privy Council that a proposed regulation does not meet the criteria. The decision whether to proceed becomes a political or policy matter. However, in practical terms, when PCOJ advises that a proposed regulation does not meet the criteria, a letter to the Clerk generally ensures that the proposed regulation will not proceed.

Source: Adapted slightly from Williams (1992).

Appendix 19

ROLES AND RESPONSIBILITIES OF VARIOUS ACTORS IN THE REGULATION-MAKING PROCESS

1. Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat

RAD was established in 1986 to play a coordinating role by assisting departments to ensure that their regulatory proposals conform with prevailing government policies. The Citizen's Code of Regulatory Fairness and the Guiding Principles of the Regulatory Policy were developed by RAD to establish the basic standards for federal regulatory activity. RAD also expanded the "explanatory note" into a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS). RAD reviews the RIAS, which provides basic information on the objectives of the regulatory proposal, the alternatives to regulation, the consultation that has taken place, the opinions expressed, and the likely social and economic impact of the proposal.

RAD requires, subject to certain exceptions, that all draft regulatory proposals including the RIAS be pre-published in the *Canada Gazette* Part I at least 30 days prior to final publication in the *Canada Gazette* Part II. The pre-publication and RIAS requirements reflect the overall government regulatory policy of increased public consultation and information.

2. The Deputy Minister of Justice

The Deputy Minister of Justice has a duty that is primarily set out in subsection 3(2) of the *Statutory Instruments Act* which provides that the Clerk of the Privy Council shall examine proposed regulations in consultation with the Deputy Minister of Justice. This function has been assigned primarily to the Privy Council Office of Justice (PCOJ). In some instances, Departmental Legal Service Units (DLSUs) have this examination responsibility in respect of routine matters.

3. The Clerk of the Privy Council

The Clerk has a number of functions under the *Statutory Instruments Act* including the responsibility for the examination of all proposed regulations in consultation with the Deputy Minister of Justice, the responsibility for the registration of regulations and the preparation of a quarterly consolidated index of all regulations. In practice, the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) is responsible for processing all Orders of the Governor in Council, including regulations made by the Governor in Council. The Office also includes the Registrar of Statutory Instruments who is responsible for the registration and publication of regulations and other statutory instruments in the *Canada Gazette* Part II.

4. Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Pursuant to the *SIA*, all statutory instruments are reviewable by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. The Committee has a list of 13 criteria in respect of which it examines the instrument, including the four criteria set out in subsection 3(2) of the *SIA*.

In 1986, Standing Order 123 was passed. This Order empowers the Committee to make a report to the House of Commons recommending that a particular regulation or other statutory instrument be rescinded. If such a report is concurred in by the House, the Ministry can then be ordered by the House to rescind, if it is within its authority, the regulation or other statutory instrument. This Order was used successfully for the first time in 1991. A regulation that, during a long period of years, the Committee had argued was *ultra vires*, was ordered to be revoked.

Source: Adapted slightly from Williams (1992).

Appendix 20

STANDARD CRITERIA FOR IDENTIFYING GOVERNMENT PROPOSALS AS "MAJOR" IN THE U.S. ECONOMIC IMPACT STATEMENT PROGRAM, 1976

	Threshold
Cost	(a) For the national economy, increased costs of $100 million in any one year or $150 million in any two year period; (b) For any economic sector, four-digit SIC code industry, or level of government, $50 million in any one year or $75 million in any two year period.
Productivity	Likely to result in cost impacts such as those outlined above through any of the following: (a) Reduction of capacity or capital investment; (b) Increase in required man-hours per unit of output; (c) Increases in barriers to substitution; (d) Reduced adaptation to new technologies.
Competition	Likely to substantially lessen competition, limit market entry, restrain market information, increase concentration or tend to create a monopoly or monopolistic market power in any line of commerce, in any section of the country, provided that commerce in the relevant market exceeded $100 million per year.
Supplies of important materials	Changes of 3 per cent in one year's annual supply of any item on a national critical materials list (currently certain minerals and metals).
Employment	(a) For the national economy, a direct change of 0.2 per cent in total employment; (b) For any specific industry, level of government, or category of employees, a direct change of 10,000 or more jobs.
Energy	Increase in demand or reduction in supply of 0.1 per cent of annual crude oil usage (25,000 bbls. per day or equivalent).

Source: Hopkins (1976, p. 15).

Appendix 21

SUMMARY OF FACTS ON THE FEDERAL PROGRAM EVALUATION POLICY

- A survey of 39 federal departments indicates that expenditures for corporate evaluation units were $31.6 million in 1989/90, $28.5 million in 1990/91 and $26.1 million in 1991/92. These units had 279, 260 and 261 person years respectively. Over 90% of these units' expenditures went for program evaluation, but some programs also contribute money for their evaluation. This brings the total expenditures on program evaluation to $30 million in 1991/92.
- Expenditures on program evaluation between 1989/90 and 1991/92 amounted to 0.25% to 0.33% of the program outlays of the 31 departments surveyed.
- Between 1989/90 and 1991/92, program evaluations covered 29% of federal program expenditures (based on a survey of 31 departments). These figures suggest that programs are being evaluated on a 10-year cycle, not the five-year cycle specified in Treasury Board policy.
- A review by the OCG of a sample of 200 evaluations completed between 1984/85 and 1987/88 indicated that the following issues were addressed by the evaluations:
    - Rationale 38%
    - Achievement of objectives 24%
    - Impacts and effects 83%
    - Delivery/operations 76%
    - Alternatives 56%

  The OCG states that only 7% of the evaluations dealt with the difficult question whether there continued to be a real need for the program or whether there was a need for it in light of other related programs. Only 25% of evaluations tried to estimate the extent to which the program was responsible for the impacts and effects. No wonder that the OCG concluded in 1991 that evaluations "could provide a broader spectrum of results information" and that "many evaluations adopt a narrow interpretation of the issues that they address."
- Based on evaluations completed between 1984 and 1987 and 1989 and 1992, the OCG sought to determine the effects of the evaluations. These are summarized as follows:

Use of the Evaluation	1984-87	1989-92
• Confirmation	8%	10%
• Understanding	26%	29%
• Modification	45%	38%
• Reform	16%	14%
• Termination	3%	5%
• No results	2%	4%

While 25% to 30% of evaluations did not result in any changes, they did result in giving managers a better understanding of the program and this, is valuable in "fostering a learning organization, a key aim of reforming the public sector," according to the OCG.

Appendix 21 - end

On the other hand, almost two-thirds of the evaluations between 1984 and 1987 led to modification, reform or termination of the program. This percentage dropped to 57% for evaluations completed between 1989 and 1992. The OCG argues that "given the pervasiveness of the status quo, having 20% of evaluations lead to significant change may be quite commendable."

- Based on selected examples - said to provide a conservative estimate of savings - the OCG indicates that over the past seven years savings from evaluations were 2.8 times greater than their costs, and the average savings after paying the costs of evaluations was $50 million per year.
- Since the passage of the *Access to Information* legislation, "the vast majority of evaluations have been accessible to the public," according to the OCG. Each year the OCG provides a list of recently completed evaluations to the Public Accounts Committee and in 1991 the OCG published a *Compendium of Federal Evaluations*.
- Between 1985/86 and 1990/91 some 547 evaluation studies were completed and 392 were "eventually mentioned in some fashion in Part IIIs [of the *Estimates*]." The data are as follows:

Year	Departments completing evaluations	Dept. eventually reporting evaluations in any year	Studies completed	Studies eventually reported in Part III of *Estimates*
1985/86	32	25	85	54
1986/87	26	22	86	56
1987/88	32	28	109	83
1988/89	29	27	85	68
1989/90	34	28	88	69
1990/91	32	25	92	62

Source: Office of the Comptroller General, "Federal Program Evaluation: A Status Report" (Ottawa: OCG, Draft, July 7, 1992).

Appendix 22

EVOLUTION OF REGULATORY ANALYSIS IN THE UNITED STATES, 1969-1988

1969: Congress enacted the *National Environmental Policy Act*. It required that agencies prepare an Environmental Impact Statement (EIS) for every proposal for legislation or other major federal action significantly affecting the quality of the human environment. The EIS was required to describe: (1) the environmental impact of the proposed action; (2) any unavoidable adverse environmental effects; (3) alternatives to the proposed action; (4) the relationship between local short-term uses of environmental resources and the maintenance and enhancement of long-term productivity; and (5) any irreversible and irretrievable commitments of resources (McGarity, 1991, p. 17).

1971: Effective in October, the Office of Management and Budget (OMB) persuaded President Nixon to require the newly created Environmental Protection Agency (EPA) and Occupational Safety and Health Administration (OSHA) to send their proposed regulations through an interagency "Quality of Life" review. The agencies were required to prepare a summary of the costs of each proposed regulation and its alternatives to accompany it through the review process. According to a former Deputy Administrator of EPA, interagency comments contributed important off-the-record input into the decisionmaking process without public review (McGarity, 1991, p. 18).

1974: On November 27, President Ford promulgated Executive Order No. 11821. It required that an Inflation Impact Statement (IIS) accompany all "major federal proposals for legislation, rules and regulations." Responsibility for implementing the new program was delegated to the Council on Wage and Price Stability (COWPS), a new agency that was empowered by statute to review proposed rules and comment upon them in rulemaking proceedings. In addition, OMB promulgated a circular that specified in broad outline the proper elements of an IIS. Agencies were directed to include the following information in the economic impact statements: (i) an analysis of the principal costs and, where practical, secondary costs and benefits; (ii) a comparison of anticipated costs and benefits; and (iii) a review of alternatives to the proposed action. COWPS then reviewed both the proposed regulation and the professional quality of the accompanying impact statements. During the two-year period between the IIS program's inception and a major reevaluation at the end of 1976, COWPS commented on 23 of 41 IISs on regulations. Eleven of these comments were made on the public record; the other twelve were made privately by interagency memoranda (McGarity, 1991, p. 18).

1978: In March, President Carter promulgated Executive Order No. 12044. It broke regulations down into three broad categories. A "significant" regulation could not be proposed until the agency made eight specific findings concerning the need for the rule, the burdens it would impose, and the absence of less burdensome alternatives. The Executive Order further subdivided the significant rules category into "major" significant rules, which required a Regulatory Analysis (RA) and "nonmajor" significant rules, which did not. The RA for a major significant rule was to contain a succinct statement of the problem, a description of the major alternatives, an analysis of the economic consequences of each of these alternatives, and a detailed explanation for choosing one alternative over the others. Significantly, Executive Order 12,044 did not explicitly require a cost-benefit analysis. COWPS retained its role as critical analyst and commentator. In addition, President Carter created the Regulatory Analysis Review Group (RARG), composed of fifteen agencies (including COWPS) and chaired by the Council of Economic Advisors, to review RAs and comment through COWPS in agency proceedings (McGarity, 1991, p. 19).

Appendix 22 - continued

1980: Congress passed the *Regulatory Flexibility Act*. It is the only law enacted by Congress that requires all agencies to engage in systematic regulatory analysis. That statute is, however, limited to regulations that affect small businesses, small organizations and small governmental jurisdictions, collectively referred to as "small entities." Roughly, this category includes businesses with fewer than five hundred employees or less than $5 million in sales.

The goal of the act is to insure that agencies "fit regulatory and information requirements to the scale of the business, organizations, and governmental jurisdictions subject to regulation." To achieve this goal, the act imposes several procedural requirements, many of which had already been imposed by Executive Orders 11,821, 12,044, and 12,291. First, each agency must publish, at least semiannually, a "regulatory flexibility agenda" of all proposed or pending rules that are "likely to have a significant economic impact on a substantial number of small entities." The agency must give notice of the agenda to the Small Business Administration (SBA) and to affected "small entities" to "assure that small entities have been given an opportunity to participate in the rulemaking..." At the time that it proposes a rule in the *Federal Register*, the agency must publish an Initial Regulatory Flexibility Analysis (IRFA) that describes the impact of the proposed rule on small entities. A Final Regulatory Flexibility Analysis (FRFA) must be published upon adoption of the rule. Finally, each agency is required to develop a ten-year plan to examine existing and proposed rules which might have a "significant economic impact" on "a substantial number of small entities" (McGarity, 1991, p. 19).

1981: In February, President Reagan promulgated Executive Order No. 12291.[1]

- **General Requirements**: In promulgating new regulations, reviewing existing regulations, and developing legislative proposals concerning regulation, all agencies,[2] to the extent permitted by law, shall adhere to the following requirements:
  (a) Administrative decisions shall be based on adequate information concerning the need for and consequences of proposed government action;
  (b) Regulatory action shall not be undertaken unless the potential benefit to society for the regulation outweigh the potential costs to society;
  (c) Regulatory objectives shall be chosen to maximize the net benefits to society;
  (d) Among alternative approaches to any given regulatory objective, the alternative involving the least net cost to society shall be chosen; and
  (e) Agencies shall set regulatory priorities with the aim of maximizing the aggregate net benefits to society, taking into account the condition of the particular industries affected by regulations, the condition of the national economy, and other regulatory actions contemplated for the future (Section 2).

- **Definition of a "Major Rule"**: "Major rule" means any regulation that is likely to result in:
  (1) An annual effect on the economy of $100 million or more;
  (2) A major increase in costs or prices for consumers, individual industries, Federal, State, or local government agencies, or geographic regions; or
  (3) Significant adverse effects on competition, employment, investment, productivity, innovation, or on the ability of United States-based enterprises to compete with foreign-based enterprises in domestic or export markets (Section 1).

---

1. The summary that follows was prepared by the author.

2. This term includes federal departments and executive branch regulatory agencies.

Appendix 22 - continued

- **Information Required in Regulatory Impact Analysis**[3]: ... each preliminary and final Regulatory Impact Analysis shall contain the following information:
  (1) A description of the potential benefits of the rule, including any beneficial effects that cannot be quantified in monetary terms, and the identification of those likely to receive the benefits;
  (2) A description of the potential costs of the rule, including any adverse effects that cannot be quantified in monetary terms, and the identification of those likely to bear the costs;
  (3) A determination of the potential net benefits of the rule, including an evaluation of effects that cannot be quantified in monetary terms;
  (4) A description of alternative approaches that could substantially achieve the same regulatory goal at lower cost, together with an analysis of this potential benefit and costs and a brief explanation of the legal reasons why such alternatives, if proposed, could not be adopted; and
  (5) Unless covered by the description required under paragraph (4) of this subsection, an explanation of any legal reasons why the rule cannot be based on the requirements set forth in Section 2 of this Order [see General Requirements above] (Section 3).

- **Notice of Proposed Rulemaking**: For every rule for which an agency publishes a notice of proposed rulemaking, the agency shall include in its notice:
  (1) A brief statement setting forth the agency's initial determination whether the proposed rule is a major rule, together with the reasons underlying that determination; and
  (2) For each proposed major rule, a brief summary of the agency's preliminary Regulatory Impact Analysis (Section 3).

- **Publication of RIA**: Agencies shall make their preliminary and final Regulatory Impact Analyses available to the public (Section 3).

- **Agency Certification**: Before approving any final major rule, each agency shall:
  (a) Make a determination that the regulation is clearly within the authority delegated by law and consistent with congressional intent, and include in the *Federal Register* at the time of promulgation a memorandum of law supporting that determination.
  (b) Make a determination that the factual conclusions upon which the rule is based have substantial support in the agency record, viewed as a whole, with full attention to public comments in general and the comments of persons directly affected by the rule in particular (Section 4).

- **Regulatory Agendas**:
  (a) Each agency shall publish, in October and April of each year, an agenda of proposed regulations that the agency has issued or expects to issue, and currently effective rules that are under agency review pursuant to this Order.[4] These agendas may be incorporated with the agendas published under 4 U.S.C. 602, and must contain at the minimum:
    (1) A summary of the nature of each major rule being considered, the objectives and legal basis for the issuance of the rule, and an approximate schedule for completing action on any major rule for which the agency has issued a notice of proposed rulemaking;

---

3. Executive Order 12291 specifies that each agency shall prepare a RIA (to the extent permitted by law) for each "major" rule.

4. For example, the *Unified Agenda of Federal Regulations* of October 1992 covers pages 51,001 to 52,570 of the *Federal Register*, Vol. 57, No. 213, November 3, 1992.

Appendix 22 - continued

(2) The name and telephone number of a knowledgeable agency official for each item on the agenda; and
(3) A list of existing regulations to be reviewed under the terms of this Order, and a brief discussion of each such regulation;

(b) The Director [of OMB], subject to the direction of the [Presidential] Task Force [on Regulatory Relief], may, to the extent permitted by law:
(1) Require agencies to provide additional information in an agenda; and
(2) Require publication of the agenda in any form.

- **Regulatory Review (Ex Post)**: Agencies shall initiate reviews of currently effective rules in accordance with the purposes of this Order, and perform Regulatory Impact Analyses of currently effective major rules. The Director [of OMB], subject to the direction of the Task Force, may designate currently effective rules for review in accordance with this Order, and establish schedules for reviews and Analyses under this Order (Section 3).

- **Powers Given to the Office of Management and Budget**:
  - To monitor agency compliance with the requirements of the Order and advise the President accordingly.
  - To designate any proposed or existing rule as a "major" rule.
  - To prepare and promulgate uniform standards for the identification of major rules and development of RIAs.
  - To require an agency to obtain and evaluate, in connection with a regulation, any additional relevant data from any appropriate source.
  - To identify duplication, overlapping and conflicting rules, existing or proposed, and those that are inconsistent with governing statutes or the purposes of the Order.
  - To develop procedures for estimating the annual benefits and costs of agency regulations for the purposes of compiling a regulatory budget.

1985: In January, President Reagan signed Executive Order No. 12498. Its purpose is to promote sound government policy by improving Executive Branch regulatory decision making and coordination. It requires the annual publication of the *Regulatory Program of the United States Government*.[5] The document outlines regulatory priorities and describes important actions of Executive Branch regulatory agencies. It also represents a process for planning and coordinating agency actions to ensure that they are consistent with both law and Presidential policies. The Regulatory Program allows Congress and the American people to understand the policy directions of the regulatory agencies and the Executive Branch as a whole. The actions listed in the Program represent the major initiatives of the regulatory agencies. These may, of course, be revised over time, after further data collection and analysis, and through Administration decisions to guide and coordinate these actions (OMB, 1991, p. 1).

---

5. The Regulatory Program for 1991/92 contains "descriptions of 516 significant regulatory actions from 23 agencies. These include significant final rules, proposed rules, and prerulemaking activities that may lead to rulemaking in the future. The descriptions outline the issues agencies see as requiring immediate attention, as well as the steps each agency is taking to ensure the cost-effectiveness of the regulatory approach it proposes. In addition, [the 1991/92] Regulatory Program contains economic data on estimated costs and benefits for many SRAs, in cases where such data were available. This initial effort to collect such data annually as part of the Regulatory Program planning process will contribute to a stronger data base on the costs and benefits of Federal regulation" (OMB, 1991, p. 1).

Appendix 22 - end

1988: On March 16, President Reagan issued Executive Order No. 12630 on March 16, 1988, "in order to ensure government actions are undertaken on a well-reasoned basis with due regard for fiscal accountability, for the financial impact of obligations imposed on the Federal government by the [Takings Clause], and for the Constitution..." The primary reform introduced by the order is the requirement that Federal agencies assess whether a proposed policy or action may work a compensable taking of property before they decide on a regulatory course.

The order requires the Attorney General to implement governmentwide guidelines. These were issued on June 30, 1988, and direct agencies to undertake an assessment, in light of applicable case law, of the risk that a proposed regulatory action will constitute a compensable taking....

The guidelines provide an analytical outline for agencies and departments in assessing the burden regulation may place on private property interests, and include a review of the "general principles and assessment factors" to determine whether a particular regulatory action creates a takings risk. This analysis is "informed by the general and specific principles of takings case law," and an appendix to the guidelines provides an additional, but expressly nonexhaustive, discussion of applicable case law, recognizing that the assessment process will require "close consultation between agency program personnel and agency counsel" (OMB, 1991, pp. 14-15).

The assessment of takings risk takes the form of takings implication assessment (TIA). The form and timing of the TIA is left to the discretion of each agency, but must be provided in a manner that permits the TIA meaningfully to inform the agency's decision process. After the TIA is completed, and where an included policy or action presents a takings implication, those implications are to be identified in required submissions to the Office of Management and Budget. Notices of proposed rulemakings must address significant takings implications, and agencies have a similar obligation for public health and safety actions. Legislative proposals having significant takings implications must also include a TIA that presents those implications for consideration in the formal Executive Branch review process (OMB, 1991, p. 15).

REFERENCES/BIBLIOGRAPHY

Abt Associates of Canada (1986) "Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Tent Flammability Regulations" (prepared for the Department of Consumer and Corporate Affairs, Ottawa).

Abt Associates of Canada (1988) "Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) of Proposed Regulations of Consumer Products Containing Hydrofluoric Acit" (prepared for the Department of Consumer and Corporate Affars, Ottawa, March).

Administrative Conference of the United States (1991) *A Guide to Federal Agency Rulemaking, Second Edition* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, #052-003-01165-4).

Anderson, Robert D. (1980) "The Federal Regulation-Making Process and Regulatory Reform" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth and Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 151-192.

Anderson, Robert D. (1981) "Government Regulation of the Canadian Dairy Processing, Distributing and Retailing Sector" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 25, September).

Anisman, Philip (1975) *A Catalogue of Discretionary Powers in the Revised Statutes of Canada, 1970* (Ottawa: Minister of Supply and Services).

Arcus, Peter L. (1981) *Broilers and Eggs* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/I 3, March).

Armstrong, James L. (1992) "Innovation in Public Management: Toward Partnerships," *Optimum*, Vol. 23(1), Summer, pp. 17-26.

Arthur, W.P. (1981) "The Economics of Risks to Life," *American Economic Review*, Vol. 71, pp. 54-64.

Auditor General of Canada (1989) "Federal Regulatory Review Process" in *Report* to the House of Commons, Fiscal Year ended 31 March 1989 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada), pp. 339-357.

Auditor General of Canada (1990) "Consumer and Corporate Affairs" in *Report* to the House of Commons, Fiscal Year ended 31 March 1990 (Ottawa: Minister of Supply and Services), pp. 377-415.

Auditor General of Canada (1991) "Department of the Environment - Conservation and Protection" in *Report* to the House of Commons, Fiscal Year ended 31 March 1991 (Ottawa: Minister of Supply and Services), pp. 261-282.

Ayres, Ian and John Braithwaite (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (New York/Oxford: Oxford University Press).

Baggaley, Carman (1981) *The Emergence of the Regulatory State in Canada 1890-1939* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 15, August 1981).

Baggaley, Carman D. (1981) "A Century of Labour Regulation in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 19, February).

Bailey, M.J. (1980) *Reducing Risks to Life: Measurement of Benefits* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research).

Bankes, Nigel and Andrew R. Thompson (1980) *Monitoring for Impact Assessment and Management: An Analysis of the Legal and Administrative Framework* (Vancouver: University of British Columbia, Westwater Research Centre).

Bardach, Eugene and Robert A. Kagan (1982) *Going by the Book: The Problem of Regulatory Ureasonableness* (Philadelphia: Temple University Press).

Barichello, Richard R. (1981) *The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/I 2, March).

Bernstein, Jeffrey I. et al. (1980) *The Incidence of the Costs of Compliance with Government Regulation* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 1, October).

Block, Walter and George Lermer, eds. (1991) *Breaking the Shackles: Deregulating Canadian Society* (Vancouver: The Fraser Institute).

Boaz, David, ed. (1988) *Assessing the Reagan Years* (Washington, D.C.: Cato Institute).

Bodkin, Jill (1990) "Deregulation of Canada's Financial Sector" in Jeremy Robertson (ed.) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy), pp. 153-173.

Boggs, William (1979) "Regulations: Benefit or Burden?" *Odyssey*, April, pp. 40-44.

Bonsor, Norman (1990) *Water Pollution and the Canadian Pulp and Paper Industry* (Toronto: D.C. Howe Institute).

Bonsor, Norman G. et al. (1980) "Studies of Trucking Regulation: Vol. II" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 3, August).

Braithwaite, John (1992) "Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries" (Paper presented to the OECD Meeting on Regulation and Competitiveness, Paris, November 16-17, mimeo).

Brinkman, George L. (1982) *Farm Incomes in Canada* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy).

Brown-John, C. Lloyd (1981) *Canadian Regulatory Agencies* (Toronto: Butterworths).

Cairncross, Frances (1992) *Costing the Earth: The Challenge for Governments, the Opportunities for Business* (Boston: Harvard Business School Press).

Cairns, Robert D. (1980) *Rationales for Regulation* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 2, October).

Campbell, D.R. (1992) "Program Management and Program Evalution: The Shifting Interface" (Ottawa: Canadian Centre for Management Development).

Campbell, Harry F. (1981) *The Bay of Fundy Herring Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 20, October).

Campbell, Tony (1991) "Taming the Regulatory Tiger: Revealing the Best Kept Secret in Ottawa" in Walter Block and George Lermer (eds.) *Breaking the Shackles: Deregulating Canadian Society* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 1-6.

Canadian Bar Association (1979) *Freedom of Information in Canada: A Model Bill* (Ottawa: CBA, March).

Canadian Chamber of Commerce (1992) "Overburdened by Overgovernment" (Submission to the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness, June 16, mimeo).

Canadian Consumer Council (1973) *Report on the Consumer Interest in Regulatory Boards and Agencies* (Ottawa: Canadian Consumer Council, mimeo).

Cohen, David (1992) "Government Liability for Economic Losses: The Case of Regulatory Failure," *Canadian Business Law Journal*, Vol. 20(2), pp. 215-241.

Coleman, W.D. and H.J. Jacek, eds. (1989) *Regionalism, Business Interests and Public Policy* (London: SAGE Publications/European Institute, Florence).

Commission on Freedom of Information and Individual Privacy (1980) *Report* (Toronto: Ontario Queen's Printer).

Consulting and Audit Canada (1992a) "Consultation With RIAS Users and Writers" (Ottawa: Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, March).

Consulting and Audit Canada (1992b) *RIAS Writer's Guide* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, November).

Consumer and Corporate Affairs Canada (1986) *Analysis of Impacts of Proposed Regulation of Children's Sleepwear* (Ottawa: Bureau of Policy Coordination, Consumer and Corporate Affairs Canada).

Consumer Research Council (1974) *Report on Consumer Interest in Marketing Boards* (Ottawa: Consumer Research Council).

Cook, Gail C.A. and Woods Gordon, Management Consultants (1981) "Cost of Compliance Study: The Impact of Government Regulations on Business," Volume I with 10 Appendices and Volume II (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Papers Nos. 13 and 14, January).

Courville, Leon (1980) *Responsible Regulation: Rules versus Incentives* (Montreal: C.D. Howe Research Institute).

Crutchfield, James A. (1981) *The Pacific Halibut Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 17, October).

Curtin, Leo (1984) "Economic Study of Salmonella Poisoning and Control Measures in Canada," (Ottawa: Marketing and Economics Branch Working Paper, Agriculture Canada, August).

D'Aquino, Thomas, G. Bruce Doern and Cassandra Blair (1979) *Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change* (Ottawa: Intercounsel Limited).

Dale-Johnson, David (1981) "Land Use Regulation in Metropolitan Vancouver" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 15 plus Appendix B, January).

Dalfen, Charles M. (1990) "Deregulation and Privatisation in the Canadian Telecommunications Sector: The Case of Teleglobe Canada" in Jeremy Robertson (ed.) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy), pp. 77-90.

Damus, S. (1992) *Canada's Public Sector: A Graphic Overview* (Ottawa: Economic Council of Canada).

De Muth, Christopher (1980a) "The White House Review Programs," *Regulation*, January/February, pp. 13-26.

De Muth, Christopher (1980b) "The Regulatory Budget," *Regulation*, March/April, pp. 29-44.

De Muth, Christopher (1983) "What is Regulation?" in R.J. Zeckhauser and D. Leebaert (eds.) *What Role for Government? Lessons From Policy Research* (Durham, N.C.: Duke University Press), pp. 262-278.

De Muth, Christopher (1984) "The Reagan Record: A Strategy for Regulatory Reform," *Regulation*, March/April, pp. 25-30.

Dean, J. (1992) "Trade and Environment: A Survey of the Literature" in Patrick Low (ed.) *International Trade and the Environment - World Bank Discussion Papers*, 159 (Washington, D.C.: World Bank).

Denton, T.M. (1979) "Ministerial Responsibility: A Contemporary Perspective" in R.J. Schultz et al. (eds.) *The Canadian Political Process*, 3rd ed. (Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada), pp. 344-362.

Derthick, Martha and P.J. Quirk (1985) *The Politics of Deregulation* (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Dewees, Donald N. (1980) "Evaluation of Policies for Regulating Enviornmental Pollution" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 4, September).

Dewees, Donald N. (1992) "Reducing the Burden of Environmental Regulation" (Paper prepared for the Economic Council of Canada, April, mimeo).

Doering, Ronald L., Francois Bregha, Don Roberts, Steve Thompson and Dave Wilson (1992) "Environmental Regulations and the Canadian Pulp and Paper Industry: An Examination of the Porter Strategy" (Working Paper No. 5, National Round Table on the Environment and the Economy, Institute for Research on Public Policy).

Doern, G. Bruce (1976) *The Atomic Energy Control Board: An Evaluation of Regulatory and Administrative Processes and Procedures* (Ottawa: Law Reform Commission).

Doern, G. Bruce (1978) *The Regulatory Process in Canada* (Toronto: Macmillan).

Doern, G. Bruce (1979) "Rationalizing the Regulatory Decision-Making Process: The Prospects for Reform" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 2, September).

Doern, G. Bruce (1980) *Government Intervention in the Canadian Nuclear Industry* (1980) (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Doern, G.B., I.A. Hunter, D. Swartz and V.S. Wilson (1975) "The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multi-disciplinary Perspectives" *Canadian Public Administration*, Vol. 18, pp. 189-215.

Domestic Council Review Group on Regulatory Reform (1977) *The Challenge of Regulatory Reform*, A Report to the President (Washington, D.C: USGPO, January).

Dorcey, Anthony H.J., Michael W. McPhee and Sam Sydney Smith (1980) "Environmental Regulation of Timber Harvesting and Log Transportation: Salmon and the B.C. Coastal Forest Industry" (Ottawa: Economic Council of Canada, Draft, March) [later published as *Salmon Protection and the B.C. Coastal Forest Industry* (Vancouver: Westwater Research Centre, 1981)]

Droitsch, Roland G. (1992) "The U.S. Regulatory Process" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 77-80.

Eads, George (1981) "Harnessing Regulation: The Evolving Role of White House Oversight," *Regulation*, Vol. 5, May, pp. 19-26.

Eads, George C. and Michael Fix (1984) *Relief or Reform? Reagan's Regulatory Dilemma* (Washington, D.C.: The Urban Institute Press).

Economic Council of Canada (1978) *Regulation Reference: A Preliminary Report to First Ministers* (Ottawa: ECC, November).

Economic Council of Canada (1979) *Responsible Regulation: An Interim Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, December).

Economic Council of Canada (1981) *Reforming Regulation* (Ottawa: Minister of Supply and Services, June).

Edley, Christopher F. Jr. (1990) *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press).

Eger, A.F. (1980) "Time to Approve: Land Development Risk and Regulation in Montreal, 1966-1977" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 10, November).

Eichmanis, John (1980) *Freedom of Information and the Policy-Making Process in Ontario* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Ellison, Anthony P. (1981) *U.S. Airline Deregulation: Implications for Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 11, June).

Enemark, Tex (1981) "Deregulation: Possibilities and Prospects," in Peter Aucoin (ed.) *The Politics and Management of Restraint in Government* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 129-144.

Enemark, Tex (1982) "Federal-Provincial Affairs Perspective," *Canadian Public Policy*, Vol. 8(1), pp. 40-41.

Engelhart, Kenneth G. and Michael J. Trebilcock (1981) "Public Participation in the Regulatory Process: The Issues of Funding" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 17, February).

Epstein, Richard A. (1985) *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Evans, Robert and W.T. Stanbury (1981) "Occupational Regulation in Canada" (Unpublished paper prepared for the Economic Council of Canada, mimeo).

Felske, Brian E. and Associates Ltd. and Robert Gibson (1981) *Sulphur Dioxide Regulation and the Canadian Non-ferrous Metals Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 3, January).

Forbes, J.D. (1981) "Institutions and Influence Groups in the Canadian Food Policy Process" (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, mimeo).

Forbes, J.D., T.K. Warley and D.R. Hughes (1982) *Regulation and Government Intervention in Canadian Agriculture* (Ottawa: Economic Council of Canada).

Fox, D. (1980) *Public Participation in Administrative Proceedings* (Ottawa: Law Reform Commission).

Fox, Larry M. (1979) *Freedom of Information and the Administrative Process* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Franson, R.T. (1979) *Access to Information: Independent Administrative Agencies* (Ottawa: Law Reform Commission).

Fuss, Melvyn and Leonard Waverman (1981) *The Regulation of Telecommunications in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 7, March).

Gautrin, J.F. (1992) "Towards Efficient Regulation: A Survey of Major Issues" (Paper prepared for the Economic Council of Canada, April, mimeo).

Gianessi, L.P. and H.M. Peskin (1980) "The Distribution of Costs of Federal Water Pollution Control Policy," *Land Economics*, Vol. 56, pp. 85-102.

Gill, D. (1990) "Regulatory Budget" (Report prepared for the Secretary of the Treasury, New Zealand).

Gillette, C.P. & T.D. Hopkins (1988) "Federal Agency Valuating of Human Life" (Report to the Administrative Conference of the United States, April, mimeo).

Gilson, J.C. (1982) "Evolution of the Hog Marketing System in Canada" (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Working Paper E/I 2, January).

Globerman, Steven (1991) "Deregulation of Telecommunications: An Assessment" in Walter Block and George Lermer (eds.) *Breaking the Shackles* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 87-131.

Globerman, Steven, Tae H. Oum and W.T. Stanbury (1992) "Competition in Public Long Distance Telephone Markets in Canada" (University of B.C., Faculty of Commerce Working Paper, October, mimeo).

Globerman, Steven, Tae H. Oum and W.T. Stanbury (19923) "The Nature and Evolution of Telecommunications Policy in Canada" (to be published in Hajime Oniki, Tae H. Oum and Rodney Stevenson (eds.) *International Perspectives on Telecommunications Policy*, Greenwich, Conn.: JAI Press Inc.).

Gordon, Alan (1979) *Report to the Cabinet on Improving the Regulatory Process* (Toronto: Queen's Park, February).

Gorecki, P.K. (1981) *Regulating the Price of Prescription Drugs in Canada: Compulsory Licensing, Product Selection, and Government Reimbursement Programmes* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 8, May).

Government of Canada (1976) *The Way Ahead: A Framework for Discussion* (Ottawa: Privy Council Office).

Government of Canada (1977) *Legislation on Public Access to Government Documents* (Ottawa: Secretary of State, June).

Government of Canada (1990) *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Government of Canada (1991) *Federal Regulatory Plan, 1992* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Government of Canada (1992a) *Consolidated Index of Statutory Instruments, January 1, 1955 to March 31, 1992* (Ottawa: Queen's Printer for Canada).

Government of Canada (1992b) *Economic Instruments for Environmental Protection: Discussion Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Government of Canada (1992c) *Federal Regulatory Plan, 1993* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Gray, W. (1987) "The Cost of Regulation: OSHA, EPA and the Productivity Slowdown," *American Economic Review*, Vol. 77(5), December, pp. 998-1006.

Gray, W. (1991) "The Impact of OSHA and EPA Regulation on Productivity Growth," *Journal of Regulation and Social Costs*, Vol. 1(3), June, pp. 25-47.

Grottron, Martha V. (1982) *Regulation: Process and Politics* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.).

Grubb, W. Norton, Dale Whittington and Michael Humphries (1984) "The Ambiguities of Benefit-Cost Analysis: An Evaluation of Regulatory Impact Analyses under Executive Order 12291" in V. Kerry Smith (ed.) *Environmental Policy Under Reagan's Executive Order: The Role of Benefit-Cost Analysis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

Hahn, Robert and John Hird (1991) "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis," *Yale Journal of Regulation*, Vol. 8(1), Winter, pp. 233-278.

Hahn, Robert W. and Thomas D. Hopkins (1992) "Regulation, Deregulation: Looking Backward, Looking Forward," *The American Enterprise*, Vol. 3(4), July/August, pp. 70-79.

Hamilton, S.W. (1981a) "Land Use and Building Codes: The Regulatory Framework" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, mimeo).

Hamilton, S.W. (1981b) "Land Use and Building Codes Regulation: Summary Report" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, mimeo).

Hamiton, S.W. (1981c) *Regulation and Other Forms of Government Intervention Regarding Real Property* (Economic Council of Canada, Regulation Reference, Technical Report No. 13, July).

Harter, Philip J. (1988) "Regulatory Negotiation: Experienced Practitioner Offers Guidance to Participants in Negotiated Rulemaking," *ADR Report* (Bureau of National Afairs, Washington, D.C.), Vol. 2, February 18, pp. 62-64; Vol. 2, March 3, pp. 80-86.

Hartle, Douglas G. (1979) *Public Policy Decision Making and Regulation* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Hartle, Douglas G. (1990) "Increasing Government Accountability: A Proposal that the Senate Assume Responsibility for Federal Evaluation" in *Proceedings of th eStanding Senate Committee on National Finance*, Issue No. 23, May 3, Appendix NF23A.

Harvey, David R. (1980) *Christmas Turkey or Prairie Vulture? An Economic Analysis of the Crow's Nest Pass Grain Rates* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Harvey, David R. (1981) *Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report E/I 6, June).

Hazilla, M. and R. Kopp (1990) "Social Cost of Environmental Quality Regulations," *Journal of Political Economy*, Vol. 98(4), pp. 853-873.

Head, Brian and Elaine McCoy, eds. (1991) *Deregulation or Better Regulation* (South Melbourne: Macmillan).

Heggelund, Merete (1991) *Emissions Permit Trading: A Policy Tool to Reduce the Atmospheric Concentration of Greenhouse Gases* (Calgary: Canadian Energy Research Institute).

Hehner, Eric (1977) "Growth of Discretions - Decline of Accountability" in Kenneth Kernaghan (ed.) *Public Administration in Canada* (Toronto: Methuen).

Hirshhorn, Ronald (1979) *Case Study: Energy Consumption Labelling of Refrigerators* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Hirshhorn, Ronald (1981a) *Product Safety Regulation and the Hazardous Products Act* (Economic Council of Canada, Technical Report No. 10, June).

Hirshhorn, Ronald (1981b) "Trucking Regulation in Canada: A Review of the Issues" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 26, December).

Hoehn, John P. and Alan Randall (1989) "Too Many Proposals Pass the Benefit Cost Test," *American Economic Review*, Vol. 79, June, pp. 544-551.

Hopkins, Thomas D. (1976) *An Evaluation of the Economic Impact Statement Program* (Washington, D.C.: Council on Wage and Price Stability, December 7).

Hopkins, Thomas D. (1991) "Cost of Regulation [in the U.S.]" (Rochester Institute of Technology, Public Policy Working Paper, November).

Hopkins, Thomas D. (1992a) "The Costs of Federal Regulation," *Journal of Regulation and Social Costs*, Vol. 2(1), March, pp. 5-31.

Hopkins, Thomas D. (1992b) "The Costs of Federal Regulation" (Washington, D.C.: National Chamber Foundation).

Hopkins, Thomas D. (1992c) "Economic Analysis Requirements as a Tool of Regulatory Reform: Experience in the United States" (Paper presented to the Subcommittee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Standing Committee on Finance, September 15, 1992, mimeo).

Hopkins, Thomas D. (1992d) "Cost of Federal Regulations" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 3-8.

Hopkins, Thomas D. et al. (1981) "A Review of the Regulatory Interventions of the Council on Wage and Price Stability" (Washington, D.C.: Council on Wage and Price Stability, January).

House of Commons (1969) *Third Report of the Standing Joint Committee on Statutory Instruments* (Ottawa: Queen's Printer) [the MacGuigan Report].

Howard, J.L. and W.T. Stanbury (1984) "Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada" in George Lermer (ed.) *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 87-112; 127-223.

Hunt, Constance D. and Alastair R. Lucas (1980) *Environmental Regulation: Its Impact on Major Oil and Gas Projects: Oil Sands and Arctic* (Calgary: Canadian Institute of Resources Law).

Hushion, Ogilvie Associates Limited (1981) *An Assessment of the Effectiveness of Government Decision-Making Process in the Field of Occupational Health and Safety* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 5, March).

International Organization for Standardization (1991) "Quality management and quality system elements - Part 2 Guidelines for services" (ISO 9004-2, First edition).

Ip, Irene K. (1991) *Big Spenders: A Survey of Provincial Government Finances in Canada* (Toronto: C.D. Howe Institute).

Irwin, Manley R. (1981) "Technology and Telecommunication: A Policy Perspective for the 80s" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 22, March).

Issalys, P. (1979) *The Pension Appeals Board* (Ottawa: Law Reform Commission).

Issalys, P. and G. Watkins (1977) *Unemployment Insurance Benefits: A Study of Administrative Procedure in the Unemployment Insurance Commission* (Ottawa: Law Reform Commission).

Jacobs, Scott (1992a) "Controlling Government Regulation: A New Self-Discipline," *The OECD Observer*, No. 175, April/May.

Jacobs, Scott (1992b) "Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD Countries" (Paris: OECD, Regulatory Management and Reform Series, No. 1).

Janisch, H.N. (1978) "The Role of the Independent Regulatory Agency in Canada," *University of New Brunswick Law Journal*, Vol. 27, pp. 83-120.

Janisch, H.N. (1978) *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission* (Ottawa Law Reform Commission).

Janisch, H.N. (1979) "Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Agencies in Canada," *Osgoode Hall Law Journal*, Vo. 17, No. 1, pp. 46-106.

Johnson, A.W. (1992) "Reflection on Administrative Reform in the Government of Canada" (Ottawa: Office of the Auditor General).

Johnston, C. (1980) *The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (Ottawa: Law Reform Commission).

Johnston, Donald J. (1981) *Notes for an Address* (to the Advisory Committee of the Canadian Manufacturers' Association, Toronto, January 22).

Jones-Lee, Michael W. (1989) *The Economics of Safety and Physical Risk* (Oxford: Basil Blackwell).

Jordan, William A. (1982) "Canadian Airline Performance Under Regulation" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 29, March).

Jorgenson, Dale and P. Wilcoxin (1990) "Environmental Regulation and U.S. Economic Growth," *Rand Journal of Economics*, Vol. 21(2).

Jorgenson, Dale and P. Wilcoxin (1992) "Impact of Environmental Legislation on U.S. Economic Growth, Investment and Capital Costs" (Washington, D.C.: American Council for Capital Formation).

Josling, Tim (1981) *Intervention and Regulation in Canadian Agriculture: A Comparison of Costs and Benefits Among Sectors* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report E/I 4, March).

Kane, T. Gregory (1980) *Consumers and the Regulators: Intervention in the Federal Regulatory Process* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Kasperson, Roger E. and Jeanne X. Kasperson (1983) "Determining the Acceptability of Risks: Ethical and Policy Issues" in J.T. Rogers and D.V. Bates (eds.) *Risk: A Symposium on the Assessment and Perception of Risk to Human Health in Canda, October 18 and 19, 1982... Proceedings* (Ottawa: Royal Society of Canada), pp. 135-155.

Kaufman, Herbert (1977) *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses* (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Keeney, Ralph L. (1980) "Evaluating Alternatives Involving Potential Fatalities," *Operations Research*, Vol. 28, pp. 188-205.

Keeney, Ralph L. (1984) "Ethics, Decision Analysis, and Public Risks," *Risk Analysis*, Vol. 4, pp. 117-129.

Keeney, Ralph L. (1990) "Mortality Risks Induced by Economic Expenditures," *Risk Analysis*, Vol. 10(1), pp. 147-159.

Kelleher, S.J. (1980) *The Canada Labour Relations Board* (Ottawa: Law Reform Commission).

Kelly, Mike (1992) "Market Correction: Economic Incentives for Sustainable Development" (Working Paper No. 4, National Round Table on the Environment and the Economy, Institute for Research on Public Policy, November).

Kelman, Steven (1981) *What Price Incentives: Economists and the Environment* (Boston: Auburn House).

Kernaghan, Kenneth (1978) *Freedom of Information and Ministerial Responsibility* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Korwin, Jack A. (1992)"Reforming the Regulatory Process in Canada: A Response" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 75-76.

Kosters, Marvin (1979) "Counting the Costs," *Regulation*, July/August, pp. 17-19 and 22-25.

Law Reform Commission of Canada (1977) *Federal Court: Judicial Review* (Ottawa: Law Reform Commission, Working Paper 18).

Law Reform Commission of Canada (1980a) *Independent Administrative Agencies* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, Working Paper 25).

Law Reform Commission of Canada (1980b) *Judicial Review and the Federal Court* (Ottawa: Law Reform Commission).

Lawson, J.J. (1980) "The Costs of Road Accidents and their Application in Economic Evaluation of Safety Programmes", *Roads & Transportation Association of Canada* Forum 1, Vol. 2(4), pp. 53-63.

Leadbeater, J.A. (1983) *Supervision with Independence in the Administrative Process* (Ottawa: Law Reform Commission).

Leckie, H.K. (1980) "The Operations of Producer Hog Marketing Boards in Ontario and Alberta and Their Impact on the Processing Industries in the Province" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, Draft).

Leckie, Keith and John Morris (1980) "Study on Government Regulation in the Red Meat Industry" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 8, October).

Lecraw, Donald J. (1981) "Voluntary Standards as a Regulatory Device" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 23, July).

Lemay, Marc (1991) [Paper on the August 1991 change in Program Evluation policy], *Program Evaluation Newsletter.*

Leone, Robert A. (1977) "The Real Costs of Regulation," *Harvard Business Review*, Vol. 56, November/December.

Leone, Robert A. (1986) *Who Profits? Winners, Losers and Government Regulation* (New York: Basic Books).

Lermer, George and W.T. Stanbury (1985) "Measuring the Cost of Redistributing Income by Means of Direct Regulation," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 18, pp. 190-210.

Levy, Gary (1979) "Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulation and Other Statutory Instruments," *Canadian Public Administration*, Vol. 22(3), pp. 349-365.

Litan, Robert E. (1992) "Regulatory Budgets" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 40-42.

Litan, Robert E. and William D. Nordhaus (1983) *Reforming Federal Regulation* (New Haven, Conn.: Yale University Press).

Litvak, I.A. (1980) *Information Access and Crown Corporations* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Loiselle, Gilles (1992a) Letter to Murray Dorin, Chair of the House of Commons Standing Committee on Finance, regarding the Committee's review of federal regulation, March 19.

Loiselle, Hon. Gilles (1992b) "Notes for an Opening Statement on Regulation and Competitiveness... to the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance, May 12" (Ottawa: Treasury Board of Canada, mimeo).

Lucas, A.R. and T. Bell (1977) *The National Energy Board: Policy Procedure and Practice* (Ottawa: Law Reform Commission).

MacAvoy, Paul W. (1992) *Industry Regulation and the Performance of the American Economy* (New York: W.W. Norton & Co.).

MacDonald, J. Douglas (1981) *The Pacific Salmon Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 19, October).

MacDonald, J. Douglas (1982) *The Public Regulation of Commercial Fisheries in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 24, February).

Magat, Wesley A. and W. Kip Viscusi (1992) *Informational Approaches to Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press).

Majone, Giandomenico, ed. (1990) *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States* (New York: St. Martin's Press).

Manga, Pran, Robert Broyles and G.B. Reschenthaler (1981) *Occupational Health and Safety: Issues and Alternatives* (Ottawa: Economic Council of Canada: Technical Report No. 6, March).

Martin, James K. (1992) "Implementing Regulatory Policy: Similarity of Canadian and American Issues" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 28-34.

Martin, Larry (1981) "Economic Intervention and Regulation in the Beef and Pork Sectors" (Ottawa: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E1/11, March).

Mashaw, Jerry L. (1978) "Civil Liability of Government Officers: Property Rights and Official Accountability," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 42, pp. 8-40.

Maslove, Alan and Gene Swimmer (1980) *Wage Controls in Canada, 1975-78* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Maynard, H. (1991) "Developing the Health Care Market," *Economic Journal*, Vol. 101(4), September, pp. 1277-1286.

McCabe, Lee (1978) *Government Evaluation of Regulations: The United States Experience* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

McFadyen, Stuart, Colin Hoskins and David Gillen (1980) *Canadian Broadcasting: Market Structure and Economic Performance* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

McFadyen, Stuart and Denis Johnson (1981) "Land Use Regulation in Edmonton" (Ottawa: Econmic Council of Canada, Working Paper No. 16 plus Appendix, January).

McFetridge, Donald G. (1992) "Regulation and Competitiveness" (Study prepared for the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness, House of Commons Standing Committee on Finance, November, mimeo).

McGarity, Thomas O. (1991) *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy* (New York: Cambridge University Press).

McGrath, James, chrmn. (1985) *Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons* (Ottawa: Queen's Printer, June).

McQueen, Cameron (1992) "Program Evaluation in the Canadian Federal Government" in Joe Hudson, John Mayne and Ray Thomlinson (eds.) *Action-Oriented Evaluation in Organizations: Canadian Practices* (Toronto: Wall and Emerson Inc.), pp. 28-47.

McRae, James M. and David M. Prescott (1982) *Regulation and Performance in the Canadian Trucking Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 23, January).

Meyer, S.M. (1992) "Environmentalism and Economic Prosperity: Testing the Environmental Impact Hypothesis" (Working Paper, Department of Political Science, MIT, October 5).

Mill, John Stuart (1862) *Considerations on Representative Government* (New York: Harper & Brothers).

Miller, James C. III and Bruce Yandle eds. (1979) *Benefit-Cost Analysis of Social Regulation: Case Studies from the Council on Wage and Price Stability* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute).

Miller, James C. III (1992) "Regulatory Policy: Keynote Address" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 35-39.

Milligan and Company Inc. (1986) *Obstacles to Entrepreneurship: Federal-Provincial-Territorial Small Business Regulatory/Paperburden Studies: Summary Report* (Ottawa: Milligan & Company Inc., December).

Milligan, Eric A. (1980) "The Potential for Parliamentary Review of Regulatory Activity in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada Working Paper).

Minister of Finance (1992) *Economic and Fiscal Statement* (Ottawa: Department of Finance, December 2).

Ministerial Task Force on Program Review (1986a) *Management of Government: Regulatory Programs* (Ottawa: Minister of Supply and Services).

Ministerial Task Force on Program Review (1986b) *Management of Government: Regulatory Agencies* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Mitchell, Heather (1980) *Access to Information and Policy Making* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Mitchell, Jim (1992) "Accountability," *Optimum*, Vol. 23(1), Summer, pp. 12-16.

Montador, Bruce (1979) *A Case Study: Proposed Insulation Requirements for Ceilings and Opaque Walls* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Montador, Bruce (1980) *A Case Study: Occupational Health Regulations Limiting Radiation in Uranium Mines* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Montador, Bruce and Harry Bauman (1977) *Government Intervention in the Marketplace and the Case for Social Regulation* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Moore, Michael J. and W. Kip Viscusi (1988) "Doubling the Estimated Value of Life: Results Using New Occupational Fatality Data," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7(3), pp. 476-490.

Morrall, John F. III (1992a) "Control of Regulation - A Washington Perspective" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 9-12.

Morrall, John F. (1992b) "Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting" (Paris: OECD Regulatory Management and Reform Series, No. 2).

Mullan, D.J. (1977) *The Federal Court Act: A Study of the Court's Administrative Law Jurisdiction* (Ottawa: Law Reform Commission).

Mullan, David J. (1979) *Rule-Making Hearings: A General Statute for Ontario?* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Munro, Gordon R. and Susan McCorquodale (1981) *The Northern Cod Fishery of Newfoundland* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 18, October).

Nelson, J.G., J.C. Day and Sabine Jessen (1980) "Environmental Regulation of the Nanticoke Industrial Complex" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 7, September).

Nemetz, Peter, ed. (1980) *Resource Policy: International Perspectives* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Nemetz, Peter et al. (1986) "Social Regulation in Canada: An Overview and Comparison With the American Model," *Policy Studies Journal*, Vol. 14, pp. 580-.

Nemetz, Peter, John Sturdy, Dean Uyeno, Patricia Vertinsky, Ilan Vertinsky, and Aidan Vining (1981) "Regulation of Toxic Chemicals in the Environment" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 20, February).

Neufeld, G. (1992) "A Preliminary Survey of the Impact of Environmental Assessments on Competitiveness" (Paper prepared for the Economic Council of Canada, April, mimeo).

Neustadt, Richard (1980) *Regulatory Reform: President Carter's Program* (Washington, D.C.: White House Domestic Policy Office).

Newland, Chester A. (1985) "Executive Office Policy Apparatus: Enforcing the Reagan Agenda" in L.A. Salamon and M. Lund (eds.) *The Reagan Presidency and the Governing of America* (Washington: The Urban Institute Press), pp. 135-168.

Nichols, Albert and R.J. Zeckhauser (1986) "The Perils of Prudence: How Conservative Risk Assessments Distort Regulation," *Regulation*, Vol. 10(2), pp. 11-24.

Nielsen, Erik (1985) "Agenda for Change: A New Government Looks at Old Programs" (Notes for a Speech to the Canadian Club of Toronto, February 13, mimeo).

Nielsen, Erik (1989) *The House is Not a Home: An Autobiography* (Toronto: Macmillan of Canada).

Nix, F.P., R.K. House and Associates Ltd. and A.M. Clayton, Clayton, Sparks and Associates Ltd. (1980) "Motor Carrier Regulation: Institutions and Practices" (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Working Paper No. E/I 1, August).

O'Riordan, Fred and Lee McCabe (1980) *A Case Study of Safety Glass Regulations Under the Hazardous Products Act* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

O'Riordan, T., R. Kemp and H.M. Purdue (1987) "On Weighing Gains and Investments at the Margin of Risk Regulation," *Risk Analysis*, Vol. 7, pp. 361-370.

OECD (1989) *Economic Instuments for Environmental Protection* (Paris: OECD).

OECD (1991) *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments* (Paris: OECD).

Office of Management and Budget (1987) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1987-March 31, 1988* (Washington, D.C.: USGPO).

Office of Management and Budget (1988) *Regulatory Program of the United States Government, 1988/89* (Washington, D.C.: USGPO), pp. 545-546.

Office of Management and Budget (1991) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1991 - March 31, 1992* (Washington, D.C.: USGPO).

Office of Management and Budget (1992) *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993* (Washington, D.C.: USGPO).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1988a) *The Federal Regulatory Process: A Guide for Departments and Agencies* (Ottawa: OPRA, January).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1986a) *Regulatory Reform Strategy* (Ottawa: OPRA, March).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1986b) *The 1987 Regulatory Plan* (Ottawa: OPRA, December).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1988b) *Regulatory Reform: Making It Work* (Ottawa: OPRA).

Office of the Comptroller General (1989) *Government Program Evaluation Plan* (Ottawa: Treasury Board of Canada).

Office of the Comptroller General (1991a) *Government Program Evaluation Perspectives: Into the 90s* (Ottawa: Treasury Board of Canada).

Office of the Comptroller General (1991b) *Federal Program Evaluation: A Compendium of Evaluation Utilization* (Ottawa: Treasury Board of Canada, September).

Office of the Comptroller General (1991c) "Compendium of Federal Evaluations" (Ottawa: OCG).

Office of the Comptroller General (1992a) "Measuring Client Satisfaction: Developing and Implementing Good Client Satisfaction Measurement and Monitoring Practices" (Draft, March 1992).

Office of the Comptroller General (1992b) "Federal Program Evaluation: A Status Report" (Ottawa: OCG, Draft July 24).

Office of the Comptroller General (1992c) "Program Evaluation," *Treasury Board Manual*, 01-01-92, pp. 1-.

Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1980) *The Government's Regulatory Reform Program* (Ottawa: OCRR, October, mimeo).

Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1982) *Report on Regulatory Reform* (Ottawa: OCRR, March).

Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1983) *Regulatory Agenda* Supplement to the *Canada Gazette* Part I, May 31.

Ontario Economic Council (1978) *Issues and Alternatives* (Toronto: Ontario Economic Council).

Ostry, Sylvia and Maurice Le Clair (1977) "Foreword" in Bruce Montador and Harry Baumann, *Government Intervention in the Marketplace and the Case for Social Regulation* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Oum, Tae, W.T. Stanbury and Michael Tretheway (1991) "Airline Deregulation in Canada" in Kenneth Button (ed.) *Airline Deregulation: International Experiences* (London: David Fulton Publishers), pp. 124-187.

Painter, Alan (1992) "The Psychology of Risk and Governmental Regulation" (Study prepared for Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, Ottawa, May, mimeo).

Papillon, Benoit M. (1981) *Analyse du transport par taxi et de ses réglementations au Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 9, June).

Papillon, Benoit M. (1982) "The Taxi Industry and Its Regulation in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 30, March).

Parliamentary Task Force on Regulatory Reform (1980a) *Discussion Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services, August).

Parliamentary Task Force on Reguatory Reform (1980b) *Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services, December).

Pertschuk, Michael (1982) *Revolt Against Regulation* (Berkeley: University of California Press).

Peters, J.E. (1982) "Wildlife Management: Adequacy of and Problems in Regulation" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 27, January).

Porter, Michael (1991a) "America's Green Strategy," *Scientific American*, April, p. 168.

Porter, Michael (1991b) *Canada at the Crossroads* (Ottawa: Business Council on National Issues and Supply and Services Canada).

Portney, Paul R. (1984) "The Benefits and Costs of Regulatory Analysis" in V. Kerry Smith (ed.) *Environmental Policy Under Reagan's Executive Order: The Role of Benefit-Cost Analysis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

Premier's Task Force on Deregulaton and Paperburden (1980) *Interim Report* (Halifax: Queen's Printer for Nova Scotiz, August).

Premier's Task Force on Deregulation and Paperburden (1981) *Final Report* (Halifax: Queen's Printer for Nova Scotia, August).

Prescott, D.M. (1981) *The Role of Marketing Boards in the Processed Tomato and Asparagus Industries* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/I 5, June).

Presidential Task Force on Regulatory Relief (1983) *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, August 11) [elaborates Executive Order 12291 regulatory policy guidelines].

Priest, Margot (1982) *Provision of Information in the Context of Regulation* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 22, January).

Priest, Margot and Aaron Whol (1980) "The Growth of Federal and Provincial Regulation of Economic Activity, 1867-1978" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth and Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 69-150.

Priest, Margot, W.T. Stanbury and Fred Thompson (1980) "On the Definition of Economic Regulation" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 1-16.

Privy Council Office (1981) *The Preparation of Legislation* (Ottawa: Minister of Supply and Services).

Professional Organizations Committee (1980) *Report* (Toronto: Ontario Queen's Printer, April).

Proudfoot, Stuart (1980) "Private Wants and Public Needs: The Regulation of Land Use in Metropolitan Toronto Area" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, Draft, June).

Proulx, Michel (1979) *A Case Study: Petroleum Refinery Effluent Regulations and Guidelines Under the Fisheries Act* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Proulx, Michel and Andre Morin (1978) *A Case Study: Proposed School Bus Safety Standards Under the Canadian Motor Vehicle Safety Act* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Purchase, Bryne (1992a) "Good Government: Efficient Government" (Ottawa: Economic Council of Canada, January 22, mimeo).

Purchase, Bryne (1992b) "Notes for an Overview on Efficient Government and Competitiveness: Size and Structure" (Ottawa: Economic Council of Canada, February 27, mimeo).

Purchase, Bryne (1992c) "Regulatory Solutions: What's Next for Canada?" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 84-88.

Quiggin, John (1991) "Too Manay Proposals Pass the Benefit-Cost Test: Comment," *American Economic Review*, Vol. 85, December, pp. 1446-1452.

Quinn, John and Michael J. Trebilcock (1981) "Compensation, Transition Costs and Regulatory Change" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 18, February).

Quirk, Paul J. (1981) *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies* (Princeton: Princeton University Press).

Rankin, Murray (1977) *Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut* (Ottawa: CBA, August).

Regulatory Affairs Directorate (1992a) "A Strategic Approach to Developing Compliance Strategies - A Manager's Guide" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, draft, mimeo).

Regulatory Affairs Directorate (1992b) "Competitiveness and the Design of Regulations" (Ottawa: Treasury Board Secretariate, April 22, mimeo).

Regulatory Affairs Directorate (1992c) "Background Notes on Parliamentary Scrutiny of Regulations and the Federal Regulatory Process" (Prepared for the members of the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, mimeo, revised, June).

Regulatory Affairs Division, Food Production and Inspection Branch, Department of Agriculture (1991) "Strategic Framework for Regulatory Action in Food Production and Inspection Branch, 1991" (Ottawa: Department of Agriculture, October 30, mimeo).

Reich, Robert B. (1988) "Policy Making in a Democracy" in Robert B. Reich (ed.) *The Power of Public Ideas* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing), pp. 123-156.

Reschenthaler, G.B. (1979) *Occupational Health and Safety in Canada: The Economics and Three Case Studies* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Reschenthaler, G.B. and B. Roberts, eds. (1979) *Perspectives on Canadian Airline Regulation* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Robertson, Jeremy, ed. (1990) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy).

Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979) *Final Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Runnalls, David and Murray Smith (1992) "Trade, Competitiveness and the Environment" (Working Paper No. 10, National Round Table on the Environment and the Economy, Institute for Research on Public Policy).

Scalia, Antonin (1982) "Reagulation - The First Year: Regulatory Review and Management," *Regulation*, January/February, pp. 19-21.

Schelling, Thomas (1978) "Economics, or the Art of Self-Management," *American Economic Review*, Vol. 68(2), pp. 290-294.

Schultz, Richard J. (1979) *Federalism and the Regulatory Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Schultz, Richard J. (1989) "Regulating Conservatively: The Mulroney Record, 1984-1988" in A.B. Gollner and D. Salee (eds.) *The Mulroney Government: An End of Term Report* (Montreal: Vehicule Press), pp. 186-205.

Schultz, Richard J. (1992a) "Deregulation Canadian-Style: State Reduction or Recasting?" (Paper presented at the Conferencing "A Downsized State?" Sponsored by L'Ecole nationale d'administration publique and Universite de Montreal, Montreal, April 9-10, 1992, mimeo).

Schultz, Richard J. (1992b) "The 'New' Canadian Telecommunications Legislation" (Paper prepared for the Canadian Institute Conference, "Canadian Telecommunications: From Strategy to Structure to Competitive Advantge," Toronto, April 27-28, mimeo).

Schultz, Richard J. and Alan Alexandroff (1985) *Economic Regulation and the Federal System* (Toronto: University of Toronto Press).

Schultz, Richard J. et al. (1980) "The Cabinet as a Regulatory Body: The Case of the Foreign Investment Review Act" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 6, September).

Scott, Anthony and Maurice Tugwell (1981) *The Maritime Lobster Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 16, October).

Scott, Anthony and P.A. Neher, eds. (1981) *The Public Regulation of Commercial Fisheries in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada).

Second Tier Committee on Policies to Improve Canadian Competitiveness (1978) *Report* (Ottawa: Department of Industry, Trade and Commerce, October).

Seelig, Julie H., Michael Goldberg and Peter Horwood (1980) "Land Use Control Legislation in the United States -- A Survey and Synthesis" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 9, November).

Segsworth, R.V. (1990) "Policy and Program Evaluation in the Government of Canada" in R.E. Rist (ed.) *Program Evaluation and the Management of Government* (New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers).

Senate Committee on National Finance (1991) "Report on Program Evaluation," *Proceedings* of the Standing Senate Committee on National Finance, Issue No. 46, January 22, pp. 46:7 to 46:37.

Sewell, W.R.D., J. Davis, and A.D. Scott (1962) *Guide to Benefit Cost Analysis* (Ottawa: Queen's Printer).

Shapiro, Robert G. and David R. Hughes (1980) "An Analysis of the Effects of Government Regulations on the Canadian Fruit and Vegetable Processing Industry" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 11, November).

Siegel, Brenda (1990) "A Review of Compliance-Related Issues in Regulatory Program Evaluations," Issues in Regulatory Enforcement, Volume VI (Ottawa: Office of the Auditor General, April 20, mimeo).

Silver, Irving R. assisted by Rao K. Chagaralamudi (1980) "The Economic Evaluation of Residential Building Codes: An Exploratory Study" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 5, September).

Simon, Michael E. (1979) "The Business Roundtable Study: What We Did," *Regulation*, July/August, pp. 20-21.

Slatter, F. (1983) *Parliament and Administrative Agencies* (Ottawa: Law Reform Commission).

Slayton, P. (1979) *The Anti-dumping Tribunal* (Ottawa: Law Reform Commission).

Slayton, P. and J. Quinn (1983) *The Tariff Board* (Ottawa: Law Reform Commission).

Special Committee on Regulatory Reform (1981) *Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada). [This is the report of the Peterson Committee.]

Stanbury, W.T. (1979) "Reforming Regulation in Canada: Political Pressure and Policy Responses" in J.S. Ziegel (ed.) *Papers and Comments Delivered at the Eighth Annual Workshop on Commercial and Consumer Law* (Toronto: Butterworths), pp. 115-143.

Stanbury, W.T. (1981) "Restraining the State: The Role of Deregulation" in Peter Aucoin (ed.) *The Politics and Management of Restraint in Government* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 145-166.

Stanbury, W.T. (1987) "Direct Regulation and Its Reform: A Canadian Perspective," *Brigham Young University Law Review*, Vol. 1987(2), pp. 467-539.

Stanbury, W.T. (1989) "Reforming Direct Regulation in Canada" in K.J. Button and D. Swann (eds.) *The Age of Regulatory Reform* (Oxford: Clarendon Press), pp. 49-78.

Stanbury, W.T. (1991) "The Case for Competition in Public Long Distance Telephone Service in Canada" in Jan Feerowicz (ed.) *From Monopoly to Competition: Telecommunications in Transition* (Mississauga: Informatics Publishing, January), pp. 147-198.

Stanbury, W.T. (1992) "Efforts to Reform the Federal Regulatory Process in Canada" in Tom Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester, N.Y.: Rochester Institute of Technology), pp. 43-74; A6-A26.

Stanbury, W.T. (1993) *Business-Government Relations in Canada: Influencing Public Policy* (Toronto: Nelson Canada).

Stanbury, W.T. and Fred Thompson (1980) "The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 17-67.

Stanbury, W.T. and Fred Thompson (1982) *Regulatory Reform in Canada* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Stanbury, W.T. and George Lermer (1983) "Regulation and the Redistribution of Income and Wealth," *Canadian Public Adminstration*, Vol. 26, pp. 378-401.

Stanbury, W.T. and Ilan B. Vertinsky (1988) *Guide to the Application of Cost-Benefit Analysis to Regulation* (Study prepared for the Regulatory Affairs Branch of the Office of Privatization and Regulatory Affairs, Ottawa, September).

Stanbury, W.T. and Ilan B. Vertinsky (1989) *Guide to Regulatory Impact Analysis* (Ottawa: Office of Privatization and Regulatory Affairs, June).

Stanbury, W.T. and John D. Todd (1990) *Rent Regulation: The Ontario Experience* (Vancouver: Canadian Real Estate Research Bureau and Bureau of Applied Research, Faculty of Commerce & Business Administration, University of B.C.).

Stanbury, W.T., ed. (1978) *Studies on Regulation in Canada* (Institute for Research on Public Policy).

Stanbury, W.T., ed. (1980) *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Stanbury, W.T., John D. Todd with David G. Banks (1990) *The Housing Crisis: The Effects of Local Government Regulation* (Vancouver: The Laurier Institute and Canadian Real Estate Research Bureau/Bureau of Applied Research, Faculty of Commerce & Business Administration, University of B.C.).

Standing Senate Committee on National Finance (1991) "Report of the Committee" in *Proceedings of the Standing Committee on National Finance*, Issue No. 46, January 22, pp. 46:7 to 46:29.

Steering Group on Prosperity (1992) *Inventing Our Future: An Action Plan for Canada's Prosperity* (Ottawa: SGP, October).

Stein, Kenneth (1988) "Privatization - A Canadian Perspective" in M.A. Walker (ed.) *Privatization: Tactics and Techniques* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 69-78.

Sturdy, J. et al. (1980) "An Adaptive Information Policy for Management of Chemical Risks in the Environment" in P.N. Nemetz (ed.) *Resource Policy: International Perspectives* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 319-366.

Sutherland, S.L. (1990) "The evolution of ideas in Canada: Does Parliament benefit from Estimates reform?" *Canadian Public Administration*, Vol. 33(2), pp. 133-164.

Swaigan, John Z. (1981) *Compensation of Pollution Victims in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada).

Sypher:Mueller International and Edward Weick (1988) *Guide for the Socio-Economic Analysis of Pollution Control* Prepared for Environment Canada (Ottawa: Sypher:Mueller, April).

Tardi, Gregory (1992) *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide* (Toronto: Canada Law Book).

Task Force Report to the Minister of Consumer and Corporate Affairs (1980) *Crash Protection for Infant and Child Passengers in Motor Vehicles* (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs, January).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1980) "Evaluation of the Socio-Economic Impact Analysis Policy" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, September).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1984) "The Definition of Regulation and the Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) Policy" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, July, mimeo).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1985a) "Evaluation of the Socio-Economic Impact Anaysis Policy: 1980-83" (Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, March, mimeo).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1985b) "Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) policy: Summary of 1984-85 Annual Reports from Departments and Agencies" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, November, mimeo).

Thompson, Andrew R. (1981) *Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process* (Vancouver: Westwater Research Centre).

Thomas, Richard M. (1992) "Prosecutorial Discretion and Agency Self-Regulation," *Administrative Law Review*, Vol. 44(1), Winter, pp. 131-158.

Thompson, Fred (1980a) "Regulatory Reform and Deregulation in the United States" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth and Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 193-238.

Thompson, Fred (1980b) "More and Better Analysis? The Case of Health, Safety and Environmental Regulation" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Growth, Scope, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 239-267.

Training and Development Canada (1992) *Report on Needs Assessment and Training Needs of the Regulatory Community: TBS - Regulatory Affairs* (Ottawa: Public Service Commission of Canada, July).

Transport Canada (1985) *Analysis of the Effects of Proposed Regulation: Centre High-Mounted Stop Lamps* (Ottawa: Transport Canada, July).

Transport Canada (1986a) *Analysis of a Proposed Regulation Requiring Daytime Running Lights for Motor Vehicles* (Ottawa: Transport Canada, June).

Transport Canada (1986b) *Background Paper on Motor Vehicle Occupant Protection in Canada* (Ottawa: Transport Canada, November).

Treasury Board of Canada (1979) *Chapter 490, Appendix "E" - Evaluation Methodologies, Treasury Board Administration Policy Manual* (Ottawa, December).

Treasury Board of Canada (1981a) "Program Evaluation: An Introduction" Branch Discussion Paper (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, February, 1981).

Treasury Board of Canada (1981b) *Guide on the Program Evaluation Function,* (Communications Division: Treasury Board of Canada, Ministry of Supply and Services Canada)

Treasury Board of Canada (1981c) *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies,* (Program Evaluation Branch, Ministry of Supply and Services Canada).

Treasury Board of Canada (1983a) *Methods for Determining Program Outcomes: An Overview* (Ottawa: Office of the Comptroller General).

Treasury Board of Canada (1983b) "Evaluation Framework Studies" Discussion paper 83-002, (Program Evaluation Branch, December 1983).

Treasury Board of Canada (1985a) "Evaluating Regulatory Programs" Branch Discussion Paper (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, March).

Treasury Board of Canada (1985b) "Evaluating Departmental Communications/Information Programs" Branch Discussion Paper (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, April).

Treasury Board of Canada (1986) *Evaluating Regulatory Programs* (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, March) [a draft appeared in March 1985].

Treasury Board of Canada (1989a) *Working Standards for the Evaluation of Programs in Federal Departments and Agencies* (Communications Division: Treasury Board of Canada, Ministry of Supply and Services Canada).

Treasury Board of Canada (1989b) *Enterprising Management: A Progress Report in IMAA* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, December).

Treasury Board of Canada (1991a) "Into the 90s: Government Program Evaluation Perspectives" (Ministry of Supply and Services Canada).

Treasury Board of Canada (1991b) *Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results,* (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada)

Treasury Board of Canada (1992) "Your Guide to Measuring Client Satisfaction"(Communications and Coordination Directorate:Ministry of Supply and Services Canada, April 1992).

Treasury Board of Canada Secretariat (1992) *Regulating in the 90s* (Ottawa: TBS, October).

Treasury Board Secretariat (1976) *Benefit-Cost Analysis Guide* (Ottawa: Queen's Printer).

Treasury Board Secretariat (1977a) "Evaluation of Programs by Departments and Agencies" (Ottawa: Treasury Board Policy 1977-47).

Treasury Board Secretariat (1977b) *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies* (Ottawa: Treasury Board Secretariat).

Treasury Board Secretariat (1979) "Social-Economic Impact Analysis of Health, Safety and Fairness Regulations," *Administrative Policy Manual* (Ottawa: Treasury Board Secretariat), Chapter 490.

Treasury Board Secretariat (1981) *Guide on the Program Evaluation Function* (Ottawa: Treasury Board, Office of the Controller General).

Treasury Board Secretariat (1986) *Evaluating Regulatory Programs* (Ottawa: Treasury Board, Office of the Controller General, March).

Treasury Board Secretariat (1991) *The Federal Regulatory Process: An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies* (Ottawa: Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariate, May 29).

Treasury Board Secretariat (1992a) "Alternative Mechanisms for the Delivery of Government Programs: A Handbook for Analysts" (Ottawa: TBS, January 31, mimeo).

Treasury Board Secretariat (1992b) *Treasury Board Manual: Regulations* (Ottawa: TBS, draft mimeo, March).

Treasury Board Secretariat (1992c) "A Strategic Approach to Developing Compliance Strategies - A Manager's Guide" (Ottawa: TBS, draft).

Treasury Board Secretariat (1992d) "Federal Regulatory Plan 1992: Analysis of Findings to User Survey" (Ottawa: TBS, June 1992).

Trebilcock, M.J., C.J. Tuohy and A.D. Wolfson (1979) *Professional Regulation* (Toronto: Ontario Queen's Printer).

Trebilcock, M.J. et al. (1981) *The Choice of Governing Instrument: Some Applications* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No 12, July).

Trebilcock, M.J. et al. (1982) *The Choice of Governing Instrument* (Ottawa: Economic Council of Canada, Minister of Supply and Services Canada).

U.S. Department of Transportation (1992) *Report to the President: Review of Regulations* (Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation, April).

U.S. Environmental Protection Agency (1987) *EPA's Use of Benefit-Cost Analysis, 1981-1986* (Washington: EPA-230-05-87-028, August).

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1983) "Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis," December (reprinted March 1991), with Appendix A, "Analysis of Benefits"; Appendix B, "Analysis of Costs"; Appendix C, "Discounting"; and Appendix D, "Analysis of Economic Impacts, July 1984".

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1990) *Environmental Investments: The Cost of a Clean Environment* (Washington: EPA, November).

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1985) *Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline*, EPA-230-05-85-006 (Washington: EPA, February).

U.S. General Accounting Office (1980) "A Technical Guide to Assessing and Preparing Economic Impact Analysis of Regulatory Legislation," PAD-81-03.

U.S. Office of Management and Budget (1985) *Regulatory Program of the U.S. Government* (Washington, D.C.: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1987) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1987 - March 31, 1988*, see in particular "The Role of Regulatory Impact Analysis," "The Competitive Impact of Regulation," and "Executive Oversight of Federal Regulation and Regulatory Paperwork".

U.S. Office of Management and Budget (1992) *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1991) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1991 - March 31, 1992* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1988) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1988 - March 31, 1989* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1992) *Mid-Session Review: The President's Budget and Economic Growth Agenda* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1990) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1990 - March 31, 1991* (Washington: USGPO).

U.S. Regulatory Information Service Center (1992) *Unified Agenda of Federal Regulation*, April.

Uhler, Lewis K. (1989) *Setting Limits: Constitutional Control of Government* (Washington, D.C.: Regnery Gateway).

Vandervort, L. (1979) *Political Control of Independent Agencies* (Ottawa: Law Reform Commission).

Veilleux, G. and D.J. Savoie (1988) "Kafka's Castle: The Treasury Board of Canada Revisited," *Canadian Public Administration*, Vol. 13(4).

Veit, Suzanne (1990) "Purchase of Service Contracting in the Social Services in Canada" in Jeremy Robertson (ed.) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy), pp. 199-217.

Victor, Peter A., Terrence N. Burrell, et al. (1981) *Environmental Protection Regulation: Water Pollution, and the Pulp and Paper Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 14, August).

Viscusi, W.Kip (1983) *Risk by Choice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Viscusi, W. Kip (1992a) *Fatal Trade-off: Public and Private Responsibilities for Risk* (New York: Oxford University Press).

Viscusi, W. Kip (1992b) *Smoking: Making the Risky Decision* (New York: Oxford University Press).

Viscusi, W. Kip (1992c) "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making" (Paper prepared for the Public Management Service meeting on Regulation and Competitiveness, Paris, November 16-17, mimeo).

Warren, Melinda (1991) "Regulation on the Rise: Analysis of the Federal Budget for 1992" (St. Louis: Washington University, Center for the Study of American Business, July).

Warren, Melinda and James Lis (1992) "Regulatory Standstill: Analysis of the 1993 Federal Budget" (St. Louis: Washington University, Center for the Study of American Business, Occasional Paper 105, June).

Waverman, Leonard (1982) "The Process of Telecommunications Regulation in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 28, January).

Weidenbaum, Murray (1984) "Regulatory Reform Under the Reagan Administration" in George Eads and Michael Fix (eds.) *The Reagan Regulatory Strategy* (Washington, D.C.: Urban Institute).

West, Edwin G. and Michael McKee (1980) *Mininum Wages: The New Issues in Theory, Evidence, Policy and Politics* (Montreal/Ottawa: Institute for Research on Public Policy and Economic Council of Canada).

Whipple, C. (1985) "Redistributing Risk," *Regulation*, May/June, pp. 37-44.

White, Lawrence J. (1980) "Truth in Regulatory Budgeting," *Regulation*, March/April, pp. 44-46.

White, Lawrence J. (1981) *Reforming Regulation: Processes and Problems* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.).

Wildavsky, Aaron (1979a) "No Risk is the Highest Risk of All," *American Scientist*, Vol. 67, pp. 32-37.

Wildavsky, Aaron (1979b) *The Politics of the Budgetary Process* 3rd ed. (Boston: Little, Brown).

Wildavsky, Aaron (1980) "Richer is Safer," *The Public Interest*, Vol. 60, pp. 23-39.

Wildavsky, Aaron (1988) *Searching for Safety* (New Brunswick, N.J.: Transaction Books).

Wilen, James E. (1981) *The British Columbia Roe Herring Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 21, October).

Williams, Ginette (1992) "Examination of Regulations - The Federal System" (Unpublished paper prepared for PCOJ, Ottawa, mimeo).

Wilson, James Q. (1974) "The Politics of Regulation" in James McKie (ed.) *Corporate Responsibility and the Business Predicament* (Washington, D.C.: Brookings Institution), pp. 135-168.

Wilson, James Q. and Patricia Rachal (1977) "Can the government regulate itself?" *The Public Interest*, No. 46-49, pp. 3-14.

Wilson, James Q., ed. (1980) *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books).

Wolfson, A.D., et al. (1980) "Regulating the Professions: A Theoretical Framework" in Simon Rottenberg (ed.) *Occupational Licensure and Regulation* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute), pp. 180-214.

Yeager, Peter C. (1991) *The Limits of Law: The Public Regulation of Private Pollution* (New York: Cambridge University Press).

Zeckhauser, R.J. and W. Kip Viscusi (1990) "Risk Within Reason," *Science*, Vol. 248, No. 4955, pp. 559-564.

APPENDICE «SREC-2»

(TRADUCTION)

LA RÉFORME DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE AU CANADA, 1971–1992

par

W.T. Stanbury,
Professeur de la Fondation UPS en politique
de compétitivité et réglementation
Faculté de commerce et
d'administration des entreprises
Université de Colombie-Britannique

Décembre 1992

Dans l'exposé budgétaire du 25 février 1992, l'honorable Don Mazankowski, ministre des Finances, avait demandé au Comité permanent des finances d'aider le gouvernement du Canada à étudier le processus de réglementation fédérale et son incidence sur la compétitivité.

Les Canadiens connaissent le processus de promulgation des lois au Parlement, mais ce processus a, en règle générale, très peu d'incidence sur eux tant qu'on ne leur présente pas le règlement d'application d'une loi. C'est à ce moment qu'ils formulent des objections, seulement pour se rendre compte que, trop souvent, il n'y a pas grand-chose qu'ils puissent faire au sujet du nouveau règlement. De plus, leurs connaissances sont très restreintes au chapitre de la variété, de la multiplicité et de la portée des règlements.

En mars 1992, le Comité des finances a établi le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité qu'il a chargé d'entreprendre cette importante étude. Nous nous sommes aperçus très rapidement de l'immense tâche qui nous attendait ainsi que de la diversité et de la multitude des opinions exprimées sur le sujet. Nombreuses aussi ont été les solutions proposées. Le Sous-comité a essayé de ne pas accorder trop d'importance à des règlements particuliers; il a plutôt concentré ses efforts sur le processus suivi par le gouvernement pour élaborer et appliquer les règlements.

Pour nous aider dans notre tâche, nous sommes allés chercher un personnel de recherche qui possédait les compétences et les qualités requises dans le domaine de la réglementation. Nous avons entre autres retenu les services de M. W.T. Stanbury, professeur de la fondation UPS en réglementation et politique de concurrence, Faculté de commerce et d'administration des affaires, Université de la Colombie-Britannique. Le professeur Stanbury est en général considéré comme une sommité en matière de réglementation au Canada. On lui a demandé de préparer un document qui évaluerait les efforts déployés par le passé pour réformer le processus de réglementation et qui contiendrait des suggestions pour améliorer le processus actuel.

Pendant que le Sous-comité tenait ses audiences publiques et examinait les mémoires de nombreux groupes et témoins, notre personnel de recherche procédait à un examen approfondi dans son nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux.

Le Comité permanent a déposé son étude et son rapport au Parlement. Nous y avons consigné de nombreuses recommandations qui découlent de nos délibérations. Le document préparé par le professeur Stanbury a été d'une très grande utilité aux membres du Comité lors de la rédaction de leur rapport. Je crois également qu'il constitue un ouvrage de référence utile sur le processus de réglementation en vigueur au Canada ainsi que sur les efforts déployés au cours de la dernière décennie pour l'améliorer.

Veuillez agréer l'assurance de ma considération distinguée.

Le député René Soetens
Circonscription d'Ontario
président
Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

Liste des acronymes

Chapitre 1 : Introduction

1.0 Note de terminologie
2.0 Qu'entend-on par la réforme de la réglementation?
3.0 Définition de la réforme du processus
4.0 Règlements/programmes de réglementation/lois à caractère réglementaire
5.0 Coût de la réglementation
6.0 Plan de l'étude

Chapitre 2 : Contexte de la réforme du processus de réglementation de 1971 à 1976

1.0 Introduction
2.0 Examen des études
- 2.1 Étude du Conseil canadien de la consommation
- 2.2 Études menées par l'Institut de recherches politiques
- 2.3 Conseil économique de l'Ontario
- 2.4 Le gouvernement de l'Ontario
- 2.5 Études de la Commission de réforme du droit

3.0 Mesures gouvernementales
- 3.1 Loi sur les textes réglementaires
- 3.2 Comité mixte permanent

Chapitre 3 : Efforts de réforme du processus de réglementation fédéral, de 1976 à septembre 1984

1.0 Introduction
2.0 Le gouvernement libéral, 1976 à juin 1979
- 2.1 Études et propositions de réforme de la réglementation
- 2.2 Initiatives du gouvernement pour modifier le processus de réglementation

3.0 Le gouvernement conservateur, de juin 1979 à mars 1980
4.0 Le gouvernement libéral, de mars 1980 à septembre 1984

Chapitre 4 : Les réformes du processus entreprises par le gouvernement Mulroney, de septembre 1984 à 1992

1.0 Introduction
2.0 Études et propositions
- 2.1 Groupe de travail Nielsen
- 2.2 Rapport du Groupe de travail sur les programmes de réglementation
- 2.3 Évaluation des programmes : critique et proposition de Hartle
- 2.4 Annonces dans l'exposé budgétaire de 1992

3.0 Initiatives de réforme du processus
- 3.01 Historique
- 3.02 Stratégie de réforme de la réglementation
- 3.03 Politique
- 3.04 Le plan d'action du processus de réglementation
- 3.05 Plan de réglementation annuel
- 3.06 Résumé de l'étude d'impact de la réglementation
- 3.07 Rôle de l'ACA dans le processus de réglementation
- 3.08 Efforts pour améliorer les opérations du BCPJ
- 3.09 Changements organisationnels récents
- 3.10 Comité mixte permanent et droit de rejet
- 3.11 Examen/évaluation périodique des lois et des programmes de réglementation actuels

Chapitre 5 : Évaluation sommaire des efforts du gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de réglementation

1.0 Introduction
2.0 Réalisations prétendues du gouvernement Mulroney
- 2.1 Évaluation de Mazankowski
- 2.2 Évaluation de Campbell
- 2.3 Évaluation de Loiselle
- 2.4 Quelle est la norme appropriée?

3.0 Nature de la «révolution» du processus de réglementation
4.0 Les réformes en perspective, partie I
- 4.1 Le processus de réglementation au début des années 1980
- 4.2 Évaluation du Groupe de travail Nielsen

5.0 Les réformes en perspective, partie 2
- 5.1 Caractéristiques de conception du modèle de Westminster : le pouvoir du Cabinet
- 5.2 Le point de vue du ministre
- 5.3 Le contrôle des coûts des nouveaux règlements
- 5.4 Les limites de l'analyse de politique interne dans un système de gouvernement par cabinet
- 5.5 Les initiatives administratives en tant qu'autoréglementation par le Cabinet

Chapitre 6 : Évaluation plus détaillée des modifications dans le processus de réglementation fédérale

1.0 Introduction
2.0 Examen du processus de réglementation fédérale par le vérificateur général
- 2.1 Origines et méthode
- 2.2 Évaluation par le vérificateur général
- 2.3 Recommandations du vérificateur général
- 2.4 Interprétation de l'évaluation du vérificateur général
- 2.5 Réaction du BPAR

3.0 Préavis, consultation et période de commentaires
- 3.1 Préavis
- 3.2 Consultation et période de commentaires

4.0 Évaluation de la politique de réglementation fédérale
- 4.1 Déclaration de politique de 1986
- 4.2 Les projets de règlement doivent-ils répondre au critère A $\geq$ C
- 4.3 Valeur économique du nombre de décès prématurés évités
- 4.4 Nécessité d'une analyse de grande qualité

5.0 Défaut d'inclure le coût des nouveaux règlements

6.0 Valeur de l'exigence d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation
- 6.1 Importance du REIR
- 6.2 Fonctions du REIR
- 6.3 Le REIR dans la pratique
- 6.4 Problèmes de définition d'un projet de règlement «important»
- 6.5 Exigence canadienne de REIR par rapport à l'exigence américaine
- 6.6 Augmentation de la charge de travail/ressources insuffisantes
- 6.7 Faiblesses dans la manière dont l'exigence de REIR a été mise en oeuvre

7.0 Gestion du processus de réglementation
- 7.1 Le «vol de nuit sans instruments»
- 7.2 Changements organiques en 1991
- 7.3 Limites imposées à la DAR/SCT et à la DAR/BPAR en tant qu'organisme de «contrôle»

Chapitre 7 : Évaluation de l'analyse *ex post* des programmes de réglementation, des lois et des règlements

1.0 Introduction

2.0 Comité mixte permanent

3.0 Examen des lois et des programmes

4.0 Évaluation périodique des programmes de réglementation
- 4.1 Rôle du BCG
- 4.2 Exemple : Évaluation de programmes au ministère des Transports
- 4.3 Le point de vue du contrôleur général
- 4.4 Évaluation du vérificateur général
- 4.5 Perspective du Comité permanent sénatorial des finances nationales
- 4.6 L'évaluation de l'auteur

Chapitre 8 : Suggestions en vue d'améliorer le processus de réglementation fédérale

1.0 Introduction

2.0 Approche générale visant à améliorer le processus de réglementation

3.0 Pour une meilleure reddition de comptes du Cabinet au Parlement et au public
- 3.1 Responsabilisation dans la pratique
- 3.2 Exigences de la responsabilité effective

4.0 Améliorer les exigences de préavis et de consultation
- 4.1 Faiblesses
- 4.2 Changements proposés aux exigences de préavis et de consultation

5.0 Amélioration de la politique de réglementation fédérale
- 5.1 Faiblesses
- 5.2 Vers une réglementation plus efficace
- 5.3 Propositions de changements dans la politique de réglementation fédérale

6.0 Calcul des coûts des nouveaux règlements
- 6.1 Vers un budget de la réglementation
- 6.2 Étapes initiales au Canada : comptabilité des coûts
- 6.4 Propositions en vue du calcul du coût des règlements

7.0 Nouveau rôle pour le Parlement
- 7.1 Examen des règlements importants envisagés pour conseiller le cabinet
- 7.2 Évaluation périodique des programmes de réglementation par le Parlement
- 7.3 Comité mixte permanent
- 7.4 Examen des lois et des programmes
- 7.5 Résumé des changements envisagés dans le rôle du Parlement

8.0 Amélioration du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation
- 8.1 Lacunes du REIR en matière de contrôle
- 8.2 Définition d'un projet de règlement «important»
- 8.3 Discussion des cas difficiles dans le REIR
- 8.4 Discussion sur les solutions de rechange
- 8.5 Impact sur la compétitivité
- 8.6 Changements proposés au REIR

9.0 Changement des responsabilités de la Direction des affaires réglementaires
- 9.1 Limites à la DAR/RCT par rapport à la DAR/BPAR en tant qu'organisme de contrôle
- 9.2 Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada
- 9.3 Résolution des conflits dans l'administration des programmes de réglementation : règlement des plaintes sur la réglementation
- 9.4 Propositions de changements

10.0 Autres propositions de changements
- 10.1 Contrôler la portée des pouvoirs délégués d'adopter des règlements
- 10.2 Rédaction des projets de règlement

Chapitre 9 : Perspectives d'amélioration du processus de réglementation fédérale

1.0 Pressions conflictuelles
2.0 Réforme de la réglementation en tant que bien public et l'économie politique
3.0 Réforme du processus en tant qu'initiative de politique
- 3.1 Deux systèmes de valeurs en matière de réglementation
- 3.2 Qui bénéficie des réformes?
- 3.3 Le gouvernement par cabinet et les limites de la réforme du processus

4.0 Quelles sont les exigences d'une réforme du processus?
5.0 Reprise

Appendices

Références/Bibliographie

TABLE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

Tableaux

Tableau 1-1 Date d'adoption des lois réglementaires fédérales, de 1867 à 1991
Tableau 1-2 Classement des nouvelles lois réglementaires fédérales adoptées entre 1979 et 1991
Tableau 1-3 Nombre de textes réglementaires enregistrés, gouvernement du Canada, de 1985 à 1991
Tableau 1-4 Propositions de réglementation par ministère dans le Projet de réglementation fédéral de 1992
Tableau 6-1 Rapport provisoire sur les mesures du plan de réglementation de 1991
Tableau 6-2 Estimation brute du coût de l'évaluation économique de certains règlements fédéraux sur l'environnement
Tableau 6-3 Coûts des nouveaux règlements sur les effluents de l'industrie des pâtes et papier adoptés en mai 1992 (valeur actuelle en millions $ de 1990)
Tableau 6-4 Comparaison entre les règles examinées par le U.S. Office of Management and Budget entre 1981 et 1990, par type
Tableau 6-5 Types de mesures prises à propos des règlements d'organismes - par le U.S. Office of Management and Budget, comparaison de pourcentages, 1981-1990
Tableau 6-6 Nombre de textes réglementaires et nombre de pages par ministère, 1991 et 1992
Tableau 6-7 Nombre de textes réglementaires par type, 1990 et 1991
Tableau 7-1 Vérifications par le vérificateur général sur les programmes de réglementation, 1985-1989
Tableau 7-2 Bureau du contrôleur général : liste des évaluations de programmes des programmes de réglementation fédéraux, 1986 à mars 1990
Tableau 7-3 Liste des évaluations de programmes des programmes de réglementation fédéraux, 1984 à juin 1992
Tableau 7-4 Programmes de réglementation devant être évalués en 1992

Graphiques

Graphique 1-1 Les règlements en tant que nerfs du gouvernement moderne
Graphique 5-1 Comparaison des caractéristiques des règlements et des dépenses en tant qu'outils de politique
Graphique 5-2 Étapes dans la prise de règlements et autres types de législation par délégation
Graphique 5-3 Comparaison entre le processus de réglementation fédérale au début des années 1980 et le processus de réglementation fédéral après 1986
Graphique 6-1 Les efforts de classification en vue de la réforme du processus de réglementation fédérale, 1971-1992
Graphique 6-2 Avantages et limites de l'analyse de la réglementation
Graphique 6-3 Comparaison de trois méthodes de prise de décision
Graphique 8-1 Interdépendance des principaux éléments dans les premières étapes de l'analyse de la réglementation
Graphique 8-2 Processus du cadre de consultation pour la prise de nouveaux règlements (ou autres formes d'intervention du gouvernement)
Graphique 8-3 Comparaison entre les nouveaux règlements et les nouvelles dépenses du gouvernement
Graphique 8-4 Dix étapes en vue d'un budget de la réglementation
Graphique 9-1 Comparaison entre la pensée techno-bureaucratique et la pensée analytique globale en ce qui concerne la réglementation

REMERCIEMENTS

Le Sous-comité de la Réglementation et de la Compétitivité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes a fourni l'appui financier nécessaire à la réalisation de la présente étude. Les avis exprimés ici ne sont que ceux de l'auteur et ne devraient pas être imputés au Comité.

Je remercie François Bernier, Tony Campbell, Allan Gilmore, John Howard, Jack Korwin, Donald Lemaire, Jim Martin, Michael McCracken, Arthur Sheffield, René Soutens, Ginette Williams et Basil Zafiriou pour les commentaires précieux, les renseignements et la documentation qu'ils m'ont fournis. Ces personnes ne sont aucunement responsables de l'analyse et des avis exprimés ici. L'un des avantages de la réalisation de cette étude a été la possibilité de rencontrer de nombreux fonctionnaires très dévoués et qualifiés. Il y aurait moins de contribuables qui critiquent la charge fiscale qui leur est imposée s'ils pouvaient voir eux-mêmes que certains ministères à Ottawa sont très bien administrés, par des personnes qui nous font croire qu'il existe vraiment un «intérêt public».

Une version antérieure des chapitres 1 à 4 a été publiée dans Hopkins, éd. (1992). Je suis très reconnaissant d'avoir été invité à préparer ce document pour le présenter à la conférence qui s'est tenue en mai 1992. Il faut dire que l'aimable invitation de Tom Hopkins a amorcé le processus qui a conduit à cette étude beaucoup plus longue que la première. Une grande partie de la documentation concernant la période antérieure à 1982 a été tirée de Stanbury et Thompson (1982), puis adaptée aux besoins de la présente étude.

En dernier lieu, je remercie énormément Sandra Carter qui, comme d'habitude, a fait des miracles de vitesse avec le traitement de texte.

Bien entendu, toutes les erreurs et les lacunes ne sont imputables qu'à l'auteur.

W.T. Stanbury
Vancouver
Décembre 1992

LISTE DES ACRONYMES

ACA	Analyse coûts-avantages
AISE	Analyse de l'impact socio-économique (exigée pour les règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité, d'août 1979 à septembre 1986)
ALE	Accord de libre-échange (entre le Canada et les États-Unis en vigueur à compter du 1er janvier 1989)
BCG	Bureau du contrôleur général (au Secrétariat du Conseil du Trésor)
BCNI	Business Council on National Issues
BCP	Bureau du Conseil privé (il appuie les comités du cabinet et agit comme secrétariat du Cabinet)
BCRR	Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire au Conseil du Trésor, de décembre 1979 à février 1986)
BPAR	Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (sous la direction du ministre chargé de la réforme réglementaire, de septembre 1986 à février 1991)
BRFP	Bureau des relations fédérales-provinciales (gouvernement fédéral)
CCC	Chambre de commerce canadienne
CCEA	Commission de contrôle de l'énergie atomique
CCG	Centre canadien de gestion
CEC	Conseil économique du Canada (auteur de beaucoup d'études portant sur la réforme de la réglementation publiées entre 1979 et 1982)
CEO	Conseil économique de l'Ontario
CMP	Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements (auparavant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires)
Comité 10SM	Comité de 10 sous-ministres constitué au milieu des années 1970 pour aider à formuler les politiques économiques du gouvernement fédéral
COP	Comité des organismes professionnels (nommé par la province de l'Ontario)
CPM	Cabinet du premier ministre
CRD	Commission de réforme du droit (fédérale) (abolie en 1992)
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CSC	Comité spécial du conseil, Comité du Conseil privé de la Reine qui adopte les règlements et autres formes de législation par délégation
CCT	Commission canadienne des transports (prédécesseur de l'ONT)
DAR/SCT	Direction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor depuis février 1991
DAR/BPAR	Direction des affaires réglementaires au Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (de 1986 à 1991)
FCEI	Fédération canadienne des entreprises indépendantes (représentant les petites entreprises)
FP 2000	Fonction publique 2000, une initiative visant à renouveler la Fonction publique du Canada annoncée par le premier ministre en décembre 1989. Voir Gouvernement du Canada (1990).
ICCA	Institut canadien des comptables agréés
IRPP	Institut de recherches politiques
LTR	*Loi sur les textes réglementaires*
MAIN	Ministère des Affaires indiennes et du Nord
MCA	Ministère de Consommation et Affaires commerciales (anciennement, Consommation et Corporations)
NPD	Nouveau Parti Démocratique
ONE	Office national de l'énergie
ONT	Office national des transports
OREL	Organisme de réglementation en vertu d'une loi (semblable à l'organe de réglementation indépendant aux États-Unis)
Premiers ministres	Les premiers ministres des 10 provinces et le premier ministre du Canada
REIR	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (exigée depuis septembre 1986)
RSSE	Réglementation en matière de santé, de sécurité et d'équité
SCPJ	Section du Conseil privé au ministère de la Justice
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
USJM	Unité des services juridiques ministériels (ministère de la Justice)
SIMDUT	Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail

Chapitre 1
INTRODUCTION

> Les règlements constituent les nerfs du gouvernement moderne, les instruments juridiques qui font le lien entre les politiques gouvernementales abstraites et les activités quotidiennes du commerce et de la vie privée. Plus précisément, les règlements rendent les décisions du gouvernement opérationnelles et, de ce fait, ils jouent un rôle clé dans le processus de gouvernement (Morral, 1992, avant-propos).

La réglementation est l'un des principaux instruments parmi les moyens dont disposent tous les types de gouvernements pour faire appliquer une politique officielle (voir Howard et Stanbury, 1984; Conseil économique du Canada, 1979). Toutefois, malgré les efforts de courte durée qui ont été faits dans le cadre de la «réforme de la réglementation» ou de la «déréglementation» au cours de la deuxième moitié des années 1980, la préparation de la réglementation demeure un processus obscur pour presque tous les Canadiens. Les efforts entrepris pour améliorer ce processus ont aussi été peu remarqués. La visibilité de ces efforts tranche nettement avec le processus par lequel le gouvernement fédéral crée et adopte ses budgets de dépenses et avec le processus par lequel il promulgue des centaines de textes de législation par délégation (865 en 1991 - voir **tableau 1-3**), dont certains imposent d'énormes coûts à la société. Il n'est pas rare qu'une poignée de ministres du comité responsable approuvent[1] une vingtaine de textes de législation par délégation en moins d'une demi-heure[2]. En termes d'efforts des organismes centraux, sept spécialistes seulement examinent l'aspect de politique officielle dans l'énorme quantité annuelle de nouveaux textes de législation par délégation[3]. Bien que les trois séries de règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, pris en mai 1992, aient imposé des coûts de quelque 4,85 milliards de dollars (mesurés selon leur valeur actuelle) à un seul secteur d'activités[4], le Résumé de l'étude d'impact de la

---

1. Plus précisément, les membres du Comité spécial du Conseil (c'est-à-dire du Conseil privé de la Reine) recommandent au gouverneur en conseil de prendre la réglementation que le Comité examine. Le fait de «prendre» des règlements est analogue à l'adoption des lois.

2. Un résumé du processus se trouve au **graphique 5-2**, chapitre 5.

3. Les projets de règlement sont examinés par trois organismes : la Direction des Affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (cinq spécialistes); le Bureau du Conseil privé (temps partiel de trois spécialistes) et la Section du Conseil privé au ministère de la Justice (au moins 23 spécialistes). Les responsabilités de la Section du Conseil privé au ministère de la Justice (SCPJ) se limitent cependant aux questions de forme juridique appropriée et de constitutionnalité. Voir le chapitre 4.

4. Voir **tableau 6-2**, chapitre 6.

réglementation (REIR) qui les accompagnait n'a pas fourni d'estimation des avantages de cette mesure, ni en termes physiques, ni en termes économiques. Quoique les règlements (et le REIR) aient été publiés dans la *Gazette du Canada*, tant leurs ébauches que leur versions définitives, ils n'ont pas fait l'objet d'un débat au Parlement[5].

La présente étude vise quatre objectifs principaux. Premièrement, décrire et analyser les efforts faits par le gouvernement fédéral du Canada pour améliorer le processus de réglementation au cours des vingt dernières années. La plupart de ces efforts ont été centrés sur la préparation de la réglementation. La présente étude ne traite donc pas des prétendues réformes de la réglementation sur le fond, ce qui comprend la libéralisation des différents régimes de contrôle des prix et de l'entrée sur le marché ou la déréglementation complète[6]. Deuxièmement, donner un examen ou une évaluation critique des efforts qui ont été faits pour améliorer le processus de réglementation fédérale au cours des vingt dernières années, en insistant sur les changements introduits en 1986. Troisièmement, présenter quelques suggestions visant à améliorer la préparation de la réglementation et, quatrièmement, discuter des problèmes que causent les réformes dont, la plupart, revêtent un intérêt politique limité.

---

5. Très brièvement, la raison en est que le Parlement a, par le biais de la loi habilitante pertinente, délégué au gouverneur en conseil (soit, en fin de compte, au Cabinet) le pouvoir de prendre ces règlements qui ont autant force de loi que la loi elle-même. Voir la discussion présentée à l'**annexe 17**.

6. Ces changements font l'objet de discussions, notamment, dans Stanbury (1987), (1989); Schultz (1989), (1992a); Block et Lermer, éds. (1991); Oum, Stanbury et Tretheway (1991). Michael Porter (1991b, p. 93) soutient que [Traduction] «la réforme de la réglementation au Canada a, en général, traîné par rapport au rythme des États-Unis, d'où les coûts de service plus élevés pour les producteurs canadiens de bon nombre de produits et de services. Le Canada devrait poursuivre les réformes de la réglementation dans les domaines clés de l'infrastructure, comme le transport et les communications. De plus, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient faire des efforts accrus pour encore mieux harmoniser les politiques qui restreignent la concurrence interprovinciale et la rationalisation dans des secteurs comme le camionnage».

1.0 NOTE DE TERMINOLOGIE

Les termes «réglementation» et «règlements» peuvent être source de confusion. Par réglementation, j'entends cet instrument général de gouvernement que sont les règles imposées par l'État, appuyées par des pénalités et dont l'objectif est de modifier le comportement des particuliers et des organismes du secteur privé[7]. Par opposition à cet instrument[8], il existe d'autres moyens comme l'impôt, les dépenses, les sociétés d'État, les entreprises mixtes, les prêts et les garanties et la persuasion.

Les règlements sont des textes de législation par délégation qui émanent du Conseil privé de la Reine (plus précisément du Comité spécial du conseil)[9] et qui sont pris en vertu d'une loi[10]. Bien qu'il y ait plusieurs autres types de législation par délégation (comme les textes réglementaires, les décrets, etc.)[11], il est utile d'appeler «règlements», tous les types de législation par délégation. Dans le *Rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires* du Comité MacGuigan, le règlement est défini comme une «règle de conduite édictée par

---

7. Ici, je suis la définition adoptée par le Conseil économique du Canada (1979). Cette définition est fondée sur les travaux de Priest, Stanbury et Thompson (1980) qui ont été publiés après la publication du rapport du Conseil. Litan et Nordhaus (1983, pp. 5 et 6) définissent ainsi la réglementation : [Traduction] «la législation gouvernementale ou les règles d'organismes, ayant force de loi, émises pour modifier ou contrôler la façon dont fonctionnent les entreprises privées et publiques». Naturellement, les gouvernements réglementent aussi leurs propres activités de nombreuses façons, mais la plupart de la réglementation porte sur des entités extérieures à l'État.

8. La notion d'instrument de gouvernement fait l'objet d'une discussion dans Trebilcock et coll. (1982).

9. Dans la *Loi d'interprétation*, le gouverneur en conseil est défini comme «le gouverneur général du Canada agissant sur l'avis ou sur l'avis et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada ou conjointement avec celui-ci». Les règlements peuvent aussi être pris par un ministère, un organisme (par exemple, le CRTC, l'ONT) ou par une commission. Voir **annexe 17**.

10. Le professeur Chris Green a suggéré qu'il serait utile (en anglais) de décrire les règlements (et les autres formes de législation par délégation) comme des «by-laws», puisque ce terme est plus clair pour le public, par opposition à «statute», la loi. Malheureusement, ce terme n'est pratiquement utilisé que pour les gouvernements locaux.

11. Conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*, sont regroupés sous le vocable «texte réglementaire» différents documents : règlements, décrets, ordonnances, proclamations, arrêtés, règles, règlements administratifs, résolutions, instructions ou directives, formulaires, tarifs de droits, de frais ou d'honoraires, mandats, lettres patentes et commissions. Certains juristes ont du mal à distinguer certaines de ces catégories et la raison du choix d'un type de document plutôt qu'un autre. Voir **annexe 17**.

une autorité réglementante en vertu d'une loi du Parlement et qui a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes» (Chambre des communes, 1969). Les règlements[12] sont couramment utilisés comme des éléments dans l'ensemble des instruments de gouvernement : par exemple, un programme de dépenses peut prévoir que les catégories de personnes admissibles à un paiement de transfert soient précisées dans le règlement. Dans ce cas, le règlement constitue simplement le moyen technique par lequel le programme de dépenses est mis en oeuvre. De la même manière, le pouvoir légal en matière de programmes de réglementation se trouve, à la fois, dans la loi et dans son règlement d'application. En fait, depuis quelques années, il est courant d'utiliser les règlements pour préciser les éléments de fond des mesures administratives (la limite précise imposée à l'émission de certains polluants, par exemple), et non pas seulement des détails d'ordre procédural ou administratif. La loi habilitante et son règlement d'application comprend tout le régime législatif approuvé par le Parlement - voir **graphique 1-1**. Le pouvoir de prendre des règlements (ou d'autres formes de législation par délégation) découle seulement de la loi cadre habilitante. En fait, les règlements sont une prolongation de la loi elle-même. Le pouvoir de prendre des règlements est plus souvent délégué au gouverneur en conseil qui agit sur la recommandation du Cabinet, par l'intermédiaire du Comité spécial du Conseil [privé] composé de dix ministres du Cabinet. Cependant, le pouvoir de prendre des règlements peut être délégué à un seul ministre, à un organisme de réglementation (le CRTC, par exemple), ou même (très rarement) à un fonctionnaire (voir Williams, 1992).

De Muth (1983) dit que les règlements - qu'il appelle règles - peuvent être très spécialisés et limités ou, au contraire, constituer des lignes de conduite générales d'après lesquelles les particuliers sont libres de s'organiser du mieux possible. Il fait une distinction entre les règles «intra-organiques» - c'est-à-dire celles que le gouvernement adopte pour traiter avec ses propres citoyens, et pour les relations entre lui-même et d'autres - et les règles gouvernementales visant à régir la conduite des citoyens entre eux, par exemple si les compagnies A, B, C, etc.

---

12. L'article 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires* définit un règlement comme un texte réglementaire pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale ou dont la violation est passible d'une pénalité, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement sous le régime d'une loi fédérale. Sont aussi visés par la présente définition les règlements, décrets, ordonnances, arrêtés ou règles régissant la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d'une loi fédérale.

doivent installer des barrières de sécurité devant leurs machines pour éviter que leurs employés ne se blessent, ou pour ne pas polluer au-delà d'une certaine norme, ce qui pourrait causer un préjudice à des tiers.

Les règles adoptées par le gouvernement pour réglementer les opérations entre les citoyens peuvent être générales ou très détaillées. Les interdictions peuvent être positives ou négatives. La définition regroupe la réglementation économique et sociale. En général, la réglementation porte sur des restrictions tout à fait précises s'appliquant aux opérations privées. Ainsi, la réglementation est un dérivé manifeste de mesures gouvernementales qui visent à prescrire les conditions de certaines opérations privées (de Muth, 1983, p. 276).

Bien que les règles générales de la common law et d'autres moyens, comme l'impôt et les dépenses influent sur les opérations privées à différents degrés, aucune ne stipule leurs modalités, comme le fait la réglementation. La réglementation est particulière parce qu'elle fait plus qu'établir une ou plusieurs conditions pour une opération à laquelle une personne (l'agent de réglementation) n'est pas partie, et laisse une foule d'autres conditions à rajuster en fonction des intérêts de ceux qui sont partie à l'opération (De Muth, 1983, p. 277).

Lorsque l'on se réfère à la préparation de la réglementation, il s'agit des étapes requises pour l'établissement de règlements (voir **graphique 5-2**, chapitre 5). Ce processus est semblable au processus législatif mais, dans ce cas-ci, l'assemblée législative est habituellement le gouverneur en conseil, le ministre ou un organisme réglementaire, plutôt que le Parlement.

2.0 QU'ENTEND-ON PAR «RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION»?

L'expression «réforme de la réglementation» est à la fois merveilleusement évocatrice et très élastique. Il n'est pas difficile de trouver plusieurs usages tout à fait différents de cette expression, notamment, la libéralisation de la réglementation de l'économie ou de certains secteurs d'activités (qui repose sur les contrôles de prix et de l'entrée), de façon à valoriser davantage les forces de la concurrence et du marché pour garantir que les ressources soient réparties de façon efficace et que le pouvoir du marché soit limité. Tel a été le cas des télécommunications et des services financiers (voir, par exemple, les études de Block et Lermer, éds., 1991). L'expression inclut aussi

la déréglementation absolue qui signifie que pratiquement tous les contrôles économiques ordonnés par l'État (notamment, les contrôles de prix, de l'entrée, de sortie, et les conditions de service) sont abolis et que le contrôle social se fait par le biais de la concurrence. Le meilleur exemple est la déréglementation des compagnies aériennes - voir Oum, Stanbury et Tretheway (1991). Certaines personnes ont utilisé l'expression «réforme de la réglementation» pour signifier la création de nouvelles lois à caractère réglementaire, par exemple, la *Loi sur l'accès à l'information*, la législation sur l'équité salariale, les exigences d'évaluation de l'environnement. D'autres ont utilisé cette expression pour signifier les mesures renforçant les régimes de réglementation existants, entre autres, de la façon la plus remarquable, dans le domaine de la protection de l'environnement (par exemple, la pollution de l'air et de l'eau, les produits chimiques toxiques et avec des mesures de contrôle plus strictes sur le taux d'utilisation de certaines ressources naturelles, par exemple, la coupe du bois et la pêche). Enfin, le dernier sens donné à l'expression «réforme de la réglementation» concerne les modifications apportées au processus de réglementation.

Il devrait donc être évident que l'expression «réforme de la réglementation» a des sens très variés et peut désigner bon nombre de choses allant de l'abolition du régime de réglementation économique, dont l'exemple classique est la réglementation des compagnies aériennes au Canada et aux États-Unis, à l'adoption de nouvelles lois à caractère réglementaire qui ont un effet contraire. Pour plus de clarté, la présente étude porte sur la dernière notion, à savoir les efforts pour réformer le processus de réglementation (ou la «réforme du processus», en abrégé).

3.0 DÉFINITION DE LA «RÉFORME DU PROCESSUS»

En général, les efforts visant à réformer le processus de réglementation («réforme du processus») portent sur les modifications apportées au processus par lequel la législation par délégation (surtout, les règlements) est établie, au processus par lequel les lois à caractère réglementaire sont modifiées, au processus par lequel de nouvelles lois à caractère réglementaire sont créées et au processus par lequel les programmes de réglementation actuels (ou les organismes) font l'objet d'un examen, d'une évaluation ou d'un contrôle, voire même d'une abrogation. Les réformes du processus portent aussi sur les modifications apportées aux éléments fondamentaux du régime de réglementation, comme la portée des pouvoirs de l'organisme (ou du ministère axial), le degré de pouvoir discrétionnaire qu'il peut exercer, les caractéristiques des règlements mêmes, la procédure d'appel (l'«examen judiciaire» devant les tribunaux) ou l'appel «à caractère politique», devant le Cabinet), la «surveillance» exercée par l'assemblée législative et la procédure d'audience (audience traditionnelle par opposition aux audiences «sur papier»).

Au Canada, la réforme du processus est liée aux mesures suivantes (proposées dans différentes études ou effectivement mises en oeuvre) :

- le recours à l'analyse coûts-avantages (ACA) dans l'évaluation *ex ante* des nouveaux règlements[13];
- la restriction des appels à caractère politique émanant d'organismes de réglementation devant le Cabinet[14];
- l'augmentation de la participation du grand public (préavis, calendrier ou état des projets de réglementation, prétirage dans la *Gazette du Canada*, consultation accrue)[15];
- l'évaluation périodique de la réglementation : programmes et lois actuels;
- la réduction des chevauchements et doubles emplois entre les organismes fédéraux et provinciaux, lesquels entraînent un fardeau plus lourd pour les réglementés;

---

13. Voir Conseil économique du Canada (1979).

14. Voir Conseil économique (1979) et Comité spécial sur la réforme de la réglementation (1981).

15. Voir le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1979) et le Conseil économique (1979).

- l'utilisation d'un budget de la réglementation pour forcer des choix plus difficiles et ainsi améliorer l'efficacité dans l'affectation des ressources[16];
- la surveillance centrale du processus de préparation de la réglementation, de façon à améliorer l'efficacité et à réduire le fardeau imposé par les nouveaux règlements.

Dans cette étude, la mention des «efforts en vue d'améliorer le processus de réglementation» renvoie à des tentatives visant à (1) modifier le processus par lequel les nouveaux règlements sont pris (par exemple, le fait d'exiger la préparation et la publication d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation avec l'ébauche des règlements) et à (2) améliorer les programmes de réglementation existants par l'évaluation périodique de leur rendement. Ainsi, de telles réformes du processus doivent être différenciées des efforts en vue de modifier les effets des régimes de réglementation existants sur le fond. La réforme la plus connue a été la libéralisation, en mai 1984, de la réglementation économique des compagnies aériennes, suivie d'une déréglementation virtuelle (dans le sud du Canada), à compter du 1er janvier 1988. La plupart des réformes de la réglementation au Canada ont consisté dans des efforts pour améliorer la qualité des nouveaux règlements, surtout en exigeant davantage d'analyses, ou des analyses de meilleure qualité, pour aider les décideurs dans les ministères et au Cabinet. L'**annexe 1** présente une chronologie des efforts qui ont été faits pour réformer le processus de réglementation entre 1971 et 1992.

4.0 RÈGLEMENTS/PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION/LOIS À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE

À la fin de 1988, les Lois révisées du Canada comprenaient 360 lois. En 1991, l'Index codifié des textes réglementaires énumère environ 2 800 règlements. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a) a relevé 146 programmes de réglementation proprement dits et programmes liés à la réglementation qui, en 1985-1986, mobilisaient 34 500 personnes et entraînaient un coût budgétaire de 2,7 milliards de dollars. Les coûts d'observation assumés par le secteur privé ont été estimés à 30 milliards de dollars (mais ce chiffre n'a pas été étayé sur des documents).

---

16. Voir Courville (1980).

Le Bureau du contrôleur général (BCG) a relevé 253 programmes fédéraux qui comprenaient des activités de réglementation en 1983-1984 (Conseil du Trésor, 1986, pp. 49 à 55). Il faut cependant noter que cette liste est fondée sur 21 types d'activités de réglementation (par exemple, la fixation des prix, les contrôles d'entrée et de sortie, les demandes de présentation d'information), et un même programme peut donc être compté plusieurs fois. Le BCG a regroupé les différents types de règlements en trois grandes catégories : la réglementation du marché, la fixation des normes et la mise en application, et les divers. Il a établi que 29 programmes appartenaient à la première catégorie, 35 à la seconde et 27 à la troisième (Conseil du Trésor du Canada, 1986, p. 6).

Priest et Wohl (1980) ont fixé à 140 le nombre de lois fédérales dont l'objectif premier était d'imposer une quelconque forme de règlement économique ou social en 1978 (**tableau 1-1**). Entre 1979 et 1991, le Parlement a édicté 44 lois à caractère réglementaire - voir **tableau 1-2**, ce qui ne signifie cependant pas que l'ensemble de lois à caractère réglementaire soit passé de 140 en 1978 à 184 en 1991 parce qu'au moins onze des lois adoptées entre 1979 et 1991 étaient des mises à jour des lois déjà en vigueur en 1978 (voir **tableau 1-1**). Les exemples les plus frappants sont les nouvelles lois sur les banques de 1980 et de 1991. Dans les deux cas, ces lois portaient abrogation et réadoption et la nouvelle version, sous un nouveau nom, comprenait aussi un grand nombre des modifications apportées à la loi précédente. Il semble donc que le Parlement ait édicté environ 33 nouvelles lois à caractère réglementaire entre 1979 et 1991, nouvelles parce qu'elles portaient sur des questions qui n'avaient pas encore été visées par les lois précédentes (ou seulement traitées d'une façon rudimentaire), ce qui donnait une moyenne de 2,5 par année. En comparaison, entre 1970 et 1978, le Parlement a adopté quelque 36 nouvelles lois à caractère réglementaire, soit une moyenne de quatre par année. Dans les années 1960, il a adopté 15 lois réglementaires, soit une moyenne de 1,5 par année (**tableau 1-1**, col. B).

Comme le montre le **tableau 1-2**, les lois à caractère réglementaire adoptées entre 1979 et 1991 faisaient partie de toutes les catégories définies à l'origine par Priest et Wohl (1980), sauf une.

Le **tableau 1-3** montre que le nombre total de textes réglementaires qui ont été enregistrées est passé de 1 392 en 1985 à 840 en 1989. Il est ensuite passé à 1 035 en 1990, mais il est tombé à 885 en 1991.

Le **tableau 1-4** montre que quelque 712 mesures de réglementation étaient prévues par les ministères et les organismes pour 1992, y compris 109 par Transports Canada et 74 par Santé et Bien-être social.

5.0 COÛT DE LA RÉGLEMENTATION

Une étude du Conseil économique (CEC) sur la croissance des activités de l'État a établi qu'en dollars constants, les dépenses fédérales relatives aux activités de réglementation en matière d'emploi, de santé et de sécurité ont augmenté d'environ 4 % par année entre 1984 et 1989. Pendant la période comprise entre 1977 et 1984, le taux de croissance a été d'environ 1 %. Les dépenses sur les règlements sur l'environnement ont augmenté à un taux d'environ 19 % par année entre 1984 et 1989 (par rapport à 3 % entre 1977 et 1984). Les dépenses pour tous les autres types d'activités de réglementation ont diminué d'environ 0,5 % par année pendant la même période (contrairement à environ 7 % entre 1977 et 1984) (Damus, 1992, graphique 2).

Malheureusement, il n'existe aucune estimation écrite des coûts consolidés pour la société entraînés par la réglementation et les règlements au Canada. Mais, puisque l'échelle et la portée de l'activité de réglementation au Canada et aux États-Unis sont tout à fait comparables (voir Stanbury et Thompson, 1980), il est utile d'examiner les estimations de coûts de la réglementation aux États-Unis.

Seules quelques statistiques sont nécessaires pour montrer que la réglementation gouvernementale impose un lourd fardeau à la société - en dépit des avantages qu'une telle intervention produit (voir Hopkins, 1991, 1992a, 1992b, 1992d). Si le processus décisionnel devenait plus intelligent, du point de vue de la quantité et des types de réglementation, il pourrait en découler une grande amélioration de l'efficacité seulement dans le coût imposé à la société (voir Litan et Nordhaus, 1983). Tel a été l'objectif central d'une série d'efforts faits aux États-Unis depuis le milieu des années 1970 pour appliquer l'analyse économique aux nouveaux règlements.

Les enjeux sont importants. Dans le *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993*, un chapitre est consacré à la «réforme de la réglementation et la gestion des risques». L'estimation des coûts de la réglementation fédérale présentée par Tom Hopkins (1991) (en milliards de dollars de 1990) y est citée :

• Réglementation sur l'environnement	109
• Autre réglementation sociale	32
• Réglementation sur l'économie	155-261
• Réglementation sur le processus[17]	134-160
Total	430-562

Hahn et Hird (1991) estiment qu'aux États-Unis, le coût brut imposé par la réglementation fédérale à la société variait entre 327 et 401 milliards de dollars en 1988, ou entre 29 % et 36 % des dépenses budgétaires fédérales en 1988. Cette estimation n'inclut pas le coût de la paperasserie de la réglementation (approximativement 90 millions de dollars). Si ces coûts sont inclus, et si l'estimation de 1988 est actualisée pour les coûts supplémentaires des nouveaux règlements, le coût total pour 1990 augmente de 434 à 508 milliards de dollars, soit autant que 40 % des dépenses budgétaires fédérales de 1990 (OMB, 1991, p. 5).

À l'aide des Regulatory Impact Analyses (voir **annexe 22**) préparées par les ministères et les organismes auteurs de réglementation, l'OMB a estimé que les coûts annuels supplémentaires des nouvelles règles importantes étaient de 24,2 milliards de dollars entre 1987 et 1991, pour la version finale des règles, et de 41 milliards de dollars de plus pour les projets de règle (OMB, 1991, chap. 17, p. 399). En 1991, par exemple, les coûts supplémentaires estimatifs des règles importantes étaient de 7,5 milliards de dollars pour les versions finales et de 12 milliards de dollars pour les projets de règle.

---

17. Se rapporte aux règles en vertu desquelles le gouvernement fédéral perçoit, gère et répartit son argent et ses biens, y compris le fardeau de la paperasserie fédérale.

6.0 PLAN DE L'ÉTUDE

Le chapitre 2 est centré sur le contexte des efforts de réforme, notamment la série d'études des programmes de réglementation et les aspects du processus de réglementation dans les années 1970. Le chapitre 3 présente sur les efforts de réforme du processus de réglementation entre 1976 et septembre 1984. Il inclut aussi un examen des études et des réformes du processus amorcées par le gouvernement libéral de Pierre Trudeau de 1976 à juin 1979 avec, notamment, les efforts très limités du gouvernement conservateur minoritaire de Joe Clark qui a été au pouvoir pendant 259 jours en 1979 et 1980. Le chapitre 3 comprend aussi un examen des efforts entrepris par le dernier gouvernement libéral de Pierre Trudeau de mars 1980 à septembre 1984. Le chapitre 4 traite des réformes beaucoup plus étendues du processus de réglementation faites par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney de septembre 1984 à décembre 1992.

Le chapitre 5 propose une évaluation sommaire de ce que le gouvernement Mulroney a fait pour améliorer le processus de réglementation. Il commence par les réalisations prétendues du gouvernement Mulroney en ce qui concerne les réformes du processus de réglementation fédérale. Il comprend un examen du contexte plus vaste dans lequel ces réformes ont eu lieu, y compris de la nature du gouvernement par cabinet. Le chapitre 6 présente une évaluation détaillée des changements apportés à la préparation de la réglementation fédérale pendant les années 1980. Le chapitre 7 présente une évaluation de la politique du gouvernement fédéral qui consiste à évaluer périodiquement les programmes de réglementation et les lois à caractère réglementaire.

Le chapitre 8 présente un certain nombre de propositions pour améliorer le processus de réglementation fédérale. Le chapitre 9 porte sur la politique de l'amélioration du processus de réglementation fédérale et ses perspectives.

Tableau 1-1

DATE D'ADOPTION DES LOIS À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALES, DE 1867 À 1991

Période	Colonne A[1]	Colonne B[2]	Colonne C[3]
avant 1870	22	5	
1870 à 1879	12	7	
1880 à 1889	5	4	
1890 à 1899	2	1	
1900 à 1909	11	5	
1910 à 1919	17	9	
1920 à 1929	6	5	
1930 à 1939	15	19	
1940 à 1949	4	9	
1950 à 1954	9	16	
1955 à 1959	3	9	
1960 à 1964	2	4	
1965 à 1969	5	11	
1970 à 1974	15	22	
1975 à 1978	12	14	
1979 à 1984			17[4]
1985 à 1989			19[5]
1990 à 1991			9[6]

1. Selon l'année où la loi en vigueur en 1978 a été adoptée à l'origine ou la date à laquelle la loi précédente a été adoptée - voir Priest et Wohl (1980).
2. Selon l'année où la loi en vigueur en 1978 a été adoptée - voir Priest et Wohl (1980).
3. Selon l'année où la loi a été adoptée, mais inclut au moins 11 lois entraînant l'abrogation d'une loi précédente et sa réadoption avec de nombreuses modifications.
4. Inclut la révision tous les dix ans de la *Loi sur les banques*.
5. Inclut la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* qui a remplacé la *Loi sur les transports nationaux* de 1967.
6. Inclut la révision tous les dix ans de la *Loi sur les banques* et de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, de la *Loi sur les sociétés d'assurance* et de la *Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt* qui remplaçaient des lois précédentes.

Sources : Priest et Wohl (1980) et tableau 1-2.

Tableau 1-2

CLASSEMENT[1] DES NOUVELLES LOIS RÉGLEMENTAIRES FÉDÉRALES ADOPTÉES ENTRE 1979 ET 1991

		Chapitre	Pages
Agriculture			
C-46	Loi sur l'importation de la viande (1981)[3]	82	6
C-155	Loi sur le transport du grain de l'Ouest (1983)	168	47
C-141	Loi sur les produits agricoles au Canada (1988)	27	20
Communications			
C-11	Loi concernant certaines dispositions du tarif postal (1979)	1	2
C-13	Loi sur Bell Canada (1987)	19	6
C-40	Loi sur la radiodiffusion (1991)[2]	11	58
Énergie			
C-42	Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie	17	27
C-48	Loi sur le pétrole et le gaz du Canada (1981)	81	70
C-106	Loi sur la surveillance du secteur énergétique (1982)	112	17
C-107	Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles (1982)	113	21
C-103	Loi sur l'administration de l'énergie (du pétrole) (1982)	114	51
Gestion de l'environnement et des ressources			
C-74	Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1988)	22	98
Marchés et institutions financiers			
C-6	Loi de 1980 remaniant la législature bancaire (1980)	40	471
C-19	Loi de 1991 sur les banques[2]	46	353
C-34	Loi sur les associations coopératives de crédit (1991)	48	254
C-28	Loi sur les sociétés d'assurance (1991)[2]	47	436
C-4	Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt (1991)[2]	45	196

1. Le classement est fait selon Priest et Wohl (1980) qui ont regroupé 140 lois réglementaires en vigueur en 1978.
2. La loi semble porter abrogation d'une loi précédente et réadoption avec de nombreuses modifications.
3. Année pendant laquelle la loi a été adoptée.

Sources : Compilation par l'auteur à partir d'une liste de toutes les lois adoptées par chaque Parlement.

Tableau 1-2 - suite

CLASSEMENT DES NOUVELLES LOIS RÉGLEMENTAIRES FÉDÉRALES ADOPTÉES

ENTRE 1979 ET 1991

		Chapitre	Pages
Pêches			
aucune			
Cadre			
C-91	Loi constituant le Tribunal de la concurrence, modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois (1986)	26	100 +
C-82	Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (1988)	53	8
Santé et sécurité			
C-21	Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs (1980)	9	37
C-18	Loi sur le transport des marchandises dangereuses (1980)	36	24
C-109	Loi sur l'isolation à l'urée-formol (1982)	119	2
C-163	Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne (1983)	165	27
C-33	Loi sur l'inspection des viandes (1985)	17	14
C-204	Loi sur la santé des non-fumeurs (1988)	21	7
C-105	Loi sur la sécurité ferroviaire (1988)	40	68
C-2	Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de sécurité des transports (1989)	3	48
C-66	Loi sur la santé des animaux (1990)[2]	21	35
C-67	Loi sur la protection des plantes (1990)	22	25
Renseignements et normes			
Agriculture			
C-67	Loi sur la généalogie des animaux (1988)	13	35
Autres			
C-11	Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz (1982)	87	25
C-234	Loi sur les normes de fabrication du drapeau national du Canada (1984)	28	2
C-62	Loi sur l'équité en matière d'emploi (1986)	31	5
Propriété intellectuelle			
C-57	Loi sur les topographies de circuits intégrés (1990)	37	19
C-15	Loi sur la protection végétale (en obtention) (1990)	20	43

Tableau 1-2 - Fin

CLASSEMENT DES NOUVELLES LOIS RÉGLEMENTAIRES FÉDÉRALES ADOPTÉES ENTRE 1979 ET 1991

		Chapitre	Pages
Hygiène professionnelle, sécurité et équité			
C-70	Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses (1987)		
Transports			
S-6	Loi dérogatoire de 1979 sur les conférences maritimes[2]	15	10
C-19	Loi de 1987 sur les transports routiers[2]	35	15
C-18	Loi de 1987 sur les transports nationaux[2]	34	185
C-21	Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes[2]	22	15
Divers			
C-73	Loi de validation des ordonnances sur la copropriété (1986)	46	2
C-205	Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales (1988)	62	4
C-72	Loi sur les langues officielles (1988)[2]	38	45
C-51	Loi réglementant les produits du tabac (1988)	20	13

Tableau 1-3

NOMBRE DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES ENREGISTRÉS, GOUVERNEMENT DU CANADA, DE 1985 À 1991

Année	Ordonnances réglementaires et règlements	Textes réglementaires	Total	Nombre de pages dans la *Gazette du Canada*
1985	1 169	223	1 392	4 976
1986	1 146	223	1 369	5 386
1987[1]	731	260	991	4 732
1988	653	248	901	5 626
1989	585	255	840	4 968
1990	860[2]	175	1 035	6 598
1991	718	167	885	4 830

1. En date de juin 1987, les statuts des bandes indiennes sont exemptés de l'enregistrement et de la publication.
2. Ceci inclut plus de 200 DORS concernant les Règlements sur la gestion de la pêche de poisson contaminé promulgués par les directeurs généraux régionaux de la région de l'Atlantique.

Source : Jim Martin, Direction des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa.

Tableau 1-4

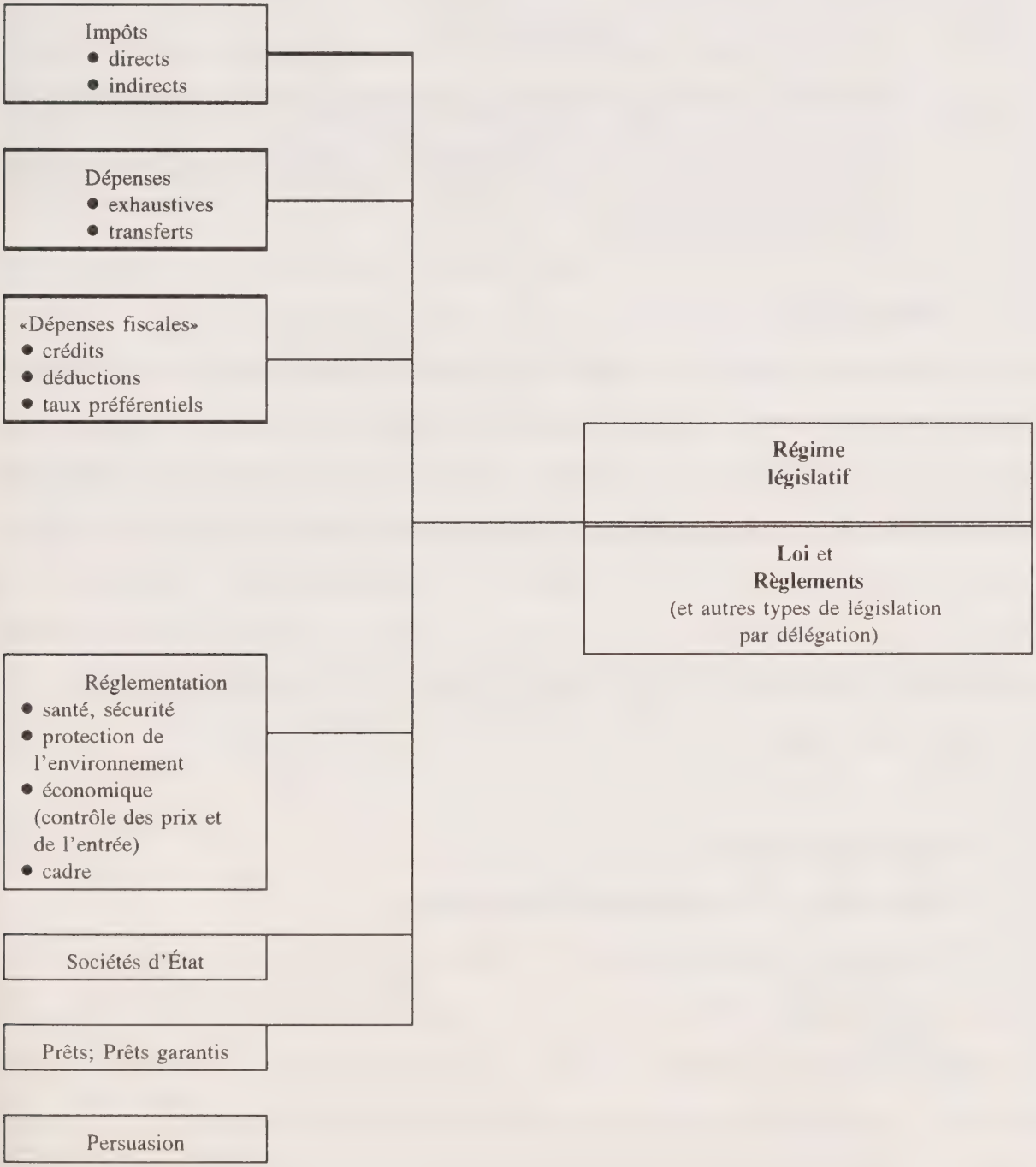
PROPOSITIONS DE RÉGLEMENTATION PAR MINISTÈRE DANS LE PROJET DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRAL 1992

Ministère	1992	Ministère	1992
Agriculture Canada	57	Travaux publics Canada	2
Communications Canada	17	Revenu Canada, Douanes et Accise	29
Consommation et Affaires commerciales	38	Revenu Canada, Impôt	10
Min. des Finances	41	Solliciteur général	17
Min. de la Justice	17	Transports Canada	109
Min. du Secrétariat d'État	3	Bureau de la sécurité des transports	1
Protection civile	2	Conseil du Trésor	3
Emploi et Immigration	26	Anciens combattants	13
Énergie, Mines et Ressources	34	Commission de contrôle de l'énergie atomique	7
Environnement Canada	44	Société canadienne d'hypothèques et de logement	5
Affaires extérieures et commerce extérieur	8	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications	5
Pêches et Océans	56	Commission du droit d'auteur	1
Santé et Bien-être social	74	Élections Canada	1
Affaires indiennes et du Nord	27	Matières dangereuses	2
Travail Canada	5	Office national de l'énergie	6
Multiculturalisme et Citoyenneté	2	Office national des transports	29
Commission de la capitale nationale	1	Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	2
Défense nationale	6	Commission de révision des marchés publics	1
Bureau du surintendant des institutions financières	11		

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Projet de réglementation fédéral 1992* (Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991).

Graphique 1-1

LES RÈGLEMENTS OU «LES NERFS» DU GOUVERNEMENT MODERNE



Chapitre 2

CONTEXTE DE LA RÉFORME DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

DE 1971 À 1976

> Par définition, la procédure ne porte pas sur le fond des questions controversées et, par nature, elle constitue un sujet d'étude complexe, aride et, par conséquent, dénué d'intérêt ... Pour ces raisons, comme le savent tous les juristes avisés, la manière la plus simple d'apporter un changement fondamental dans le résultat final (c'est-à-dire, le fond) de l'action gouvernementale, consiste à changer les procédures de gouvernement. - Antonin Scalia (maintenant membre de la Cour suprême des États-Unis)

1.0 INTRODUCTION

La réglementation et ses institutions ont fait l'objet de beaucoup d'études au Canada. Ce chapitre porte principalement sur les documents et les études qui ont aidé à influer sur la réforme du processus de réglementation fédérale. De plus, en 1972, le gouvernement fédéral a institué deux réformes dont l'influence continue à être ressentie : l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires* et la création du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes. Ces réformes seront traitées dans la section 3, alors que la section 2 présente une brève revue des nombreuses études qui ont fourni le fondement intellectuel des deux réformes importantes (par exemple, la déréglementation des compagnies aériennes en 1988) et les réformes du processus.

2.0 EXAMEN DES ÉTUDES

2.1 Études menées par le Conseil canadien de la consommation

L'intérêt pour les objectifs, les processus et les effets de la réglementation gouvernementale au Canada remonte à une série d'études demandées par David Bond quand il était directeur du Conseil canadien de la consommation, au début des années 1970. En 1971, M. Ron Basford, ministre de la Consommation et des Corporations, a demandé au Conseil canadien de la consommation d'entreprendre une étude en quatre volets sur l'intérêt des consommateurs pour (i) les organismes et offices de réglementation, (ii) les offices de commercialisation, (iii) les professions autonomes et les «organismes de services de permis» et (iv) les monopoles

d'État. En juin 1973, le Conseil canadien de la consommation (1973) a déposé son *Rapport* sur les offices de commercialisation des produits agricoles, rapport qui résumait un nombre considérable d'études publiées sous forme de documents de travail en 1972 et 1973. En septembre 1974, le Conseil de recherches en consommation (1974), qui succédait au Conseil canadien de la consommation a publié son *Rapport*, qui avait été préparé par le professeur J.D. Forbes et sept autres universitaires. Le rapport était fondé sur une série de documents de travail publiés en 1973 et 1974, et il critiquait fortement les offices de gestion de l'approvisionnement[1].

2.2 Études menées par l'Institut de recherches politiques

En novembre 1977, l'Institut de recherches politiques a lancé son programme d'intervention sur la réglementation et dans le gouvernement. Une vaste gamme d'études ont été produites, notamment sur la politique de concurrence[2], une enquête sur la réglementation au Canada[3], le contrôle des prix et des salaires[4], le salaire minimum[5], la réglementation de la radiodiffusion[6], le camionnage[7], l'énergie nucléaire[8], les tarifs de fret ferroviaire[9], la réglementation aérienne[10], l'hygiène et la sécurité au travail[11], la représentation des

---

1. Il devait seulement s'agir d'une série parmi d'autres de critiques des régimes de gestion de l'approvisionnement au cours des années. Le pouvoir politique des agriculteurs a toujours été suffisant pour contrer les efforts en vue de démanteler ces cartels mandatés par le gouvernement.

2. Voir Rowley et Stanbury (1978).

3. Stanbury (1978).

4. Maslove et Swimmer (1980).

5. West et McKee (1980).

6. McFadyen, Hoskins et Gillen (1980).

7. Nix et coll. (1980).

8. Doern (1980).

9. Harvey (1980).

10. Reschenthaler et Roberts, éds. 1979).

consommateurs dans le processus de réglementation[12], le fédéralisme et la réglementation[13], la concentration des entreprises[14] et la réglementation portant sur les ressources naturelles[15].

À quelques exceptions près, les auteurs critiquaient vivement les objectifs, les processus et les résultats de la réglementation. Par exemple, West et McKee (1980) ont conclu que les règlements sur le salaire minimum n'étaient pas efficaces pour atteindre l'objectif qui leur aurait été le plus communément attribué : redistribuer le revenu à des travailleurs à faible revenu. En fait, ils ont conclu que cette réglementation réduisait l'emploi. Plusieurs articles dans l'ouvrage de Reschenthaler et Roberts (1979) ont apporté une preuve convaincante en faveur de la déréglementation ou, du moins, d'une réglementation aérienne beaucoup moins restrictive. McFadyen et coll. (1980) ont donné la quantité et la distribution des loyers économiques créés directement par la réglementation sur la radiodiffusion. Le contrôle des prix et des salaires n'a pratiquement pas été recommandé dans l'étude de Maslove et Swimmer (1980) sur la Commission de lutte contre l'inflation. L'analyse de Harvey (1980) a révélé que les taux de fret pour le grain de l'Ouest maintenus par la loi à un niveau établi en 1899, avaient entraîné des distorsions énormes dans la production de grain et son traitement. Kane (1980) a conclu que les organismes de réglementation fédéraux étaient en général hostiles à l'intérêt des consommateurs et à sa représentation.

---

11. Reschenthaler (1979).

12. Kane (1980).

13. Schultz (1979).

14. Gorecki et Stanbury (1979).

15. Nemetz (1980).

2.3 Conseil économique de l'Ontario

En 1978, le Conseil économique de l'Ontario (CEO) a publié un ouvrage intitulé *Issues and Alternatives* qui présentait un certain nombre d'études sur la réglementation gouvernementale[16]. Le CEO a fait plusieurs recommandations conçues pour améliorer les structures de réglementation actuelles et pour augmenter le degré de responsabilité législative en matière de réglementation. Sur ce dernier point, le CEO (1978, pp. 7 à 9) a proposé que tous les règlements et tous les organismes de réglementation expriment leurs objectifs de la façon la plus claire possible; que les critères d'évaluation du rendement d'un organisme soient définis; qu'aucun groupe d'intérêt ne domine les organismes de réglementation, mais que tous les principaux groupes d'intérêt soient représentés et qu'un traitement fiscal équivalent soit accordé à tous les groupes qui comparaissent devant les commissions de réglementation. Le CEO s'est aussi déclaré en faveur d'une divulgation complète des renseignements pertinents pour l'évaluation des mesures de réglementation particulières; à ce que des efforts soient faits pour simplifier la législation provinciale et fédérale de façon à réduire au minimum le coût des opérations de la réglementation; et à ce que tous les organismes de réglementation présentent à l'assemblée législative un rapport annuel complet qui évalue dans quelle mesure les objectifs de l'organisme sont atteints.

Trois initiatives ont été proposées en ce qui concerne la responsabilité législative. Tout d'abord, il devrait y avoir des examens périodiques des mesures de réglementation actuelles, peut-être imposées par des lois de temporisation. Deuxièmement, les nouveaux règlements devraient être précédés d'études sur l'incidence économique. Troisièmement, lorsqu'il convient de déréglementer, il faudrait que cette mesure soit échelonnée sur plusieurs années pour atténuer les conséquences économiques néfastes pour certains groupes particuliers (CEO, 1978, p. 9).

---

16. Conseil économique de l'Ontario (1978). Cet ouvrage comprenait des études sur les marchés à réglementer (Trebilcock et coll.), la Commission ontarienne de commercialisation du lait (Broadwith, Hughes and Associates), la réglementation du camionnage sur la route (Bonsor) et un inventaire des conseils, commissions et organismes consultatifs de l'Ontario (Bresner et coll.).

Le Conseil ne s'est pas contenté d'un seul effort. En juillet 1978, il a demandé des études supplémentaires portant sur la réglementation : la réglementation sociale en Ontario, l'assurance-vie, le secteur des valeurs mobilières et la délivrance de permis municipaux[17].

2.4 Le gouvernement de l'Ontario

Dans le discours du Trône du 21 février 1978, le gouvernement Davis en Ontario a proposé que tous les ministres entreprennent un examen approfondi des lois, règlements et principes connexes qui régissent actuellement les pratiques et les procédures commerciales et modifient ou éliminent les exigences désuètes ou restrictives. Il a poursuivi ainsi : «L'exercice de simplification de la paperasserie habituellement appelé «déréglementation» devrait profiter, tant aux petites qu'aux grandes entreprises...». En mars, le Cabinet a nommé un comité d'examen des organismes. Quelques mois plus tard, ce comité proposait d'éliminer quarante-six organismes sur les centaines d'organismes étudiés[18].

D'après le discours du Trône de mars 1979, si l'entreprise privée doit être exploitée de façon efficace, elle doit être libérée de tous les obstacles créés par un excès de réglementation gouvernementale. Un secrétaire adjoint du Cabinet a été nommé pour coordonner les efforts du gouvernement afin de diminuer la paperasserie, d'améliorer le service au public et de faire des réformes dans la réglementation, notamment la déréglementation[19].

En mai 1977, le gouvernement de l'Ontario a institué le comité des organismes professionnels (Professional Organizations Committee) pour étudier la réglementation des associations professionnelles d'avocats, de notaires, de comptables, d'ingénieurs et d'architectes. Le rapport des membres du comité a été publié en janvier 1979 et

---

17. Voir Président, Conseil économique du Canada (1978, p. 56). De plus, plusieurs études de sociétés d'État ont été financées.

18. Voir Peter Mosher, «Cabinet Approves Proposal to Trim 46 Agencies», *Globe and Mail*, le 12 janvier 1979, p. 1.

19. Voir son rapport, Gordon (1979) et Conseil économique ((1979), pp. 55 à 59).

proposait d'importantes modifications dans la réglementation de ces professions[20]. Le Comité a ensuite tenu des audiences publiques sur les recommandations formulées par ses membres. D'autres mémoires ont été reçus.

Le Comité a déclaré dans son rapport final d'avril 1980 que ses recommandations visaient la formulation de lois professionnelles simples qui établiraient les pouvoirs et la composition de chaque organisme dirigeant, prévoieraient la structure essentielle du comité et garantiraient les recours en appel. En outre, pour réduire le fardeau imposé à l'assemblée législative, les professions ne devraient pas être contraintes d'exiger des modifications législatives pour opérer, à l'occasion, des modifications structurelles de façon à avoir une administration autonome efficace[21], ces modifications n'ayant aucune conséquence pour les intéressés que leurs propres intérêts. Parmi les recommandations du comité, citons :

- Établir un comité des plaintes et un comité de discipline dans chaque organisme professionnel.
- Nommer un observateur n'appartenant pas à la profession pour évaluer les plaintes formulées par le public à l'encontre des activités des organismes professionnels et faire un rapport public à ce sujet.
- Exiger que les organismes de délivrance de permis créent un comité d'inscription.
- Exiger que tous les règlements soient approuvés par le Cabinet.
- Exiger que chaque organisme professionnel présente un rapport annuel complet à l'assemblée législative.
- Exiger que les modifications apportées à la législation clarifient les rapports entre les architectes et les ingénieurs.
- Permettre aux membres de professions de constituer des personnes morales, mais à condition que la majorité des actions et des postes d'administrateurs soient détenus par des membres agréés de la profession.
- Créer un conseil d'admission pour délivrer les permis de comptables publics.
- Donner la permission aux avocats de faire une certaine publicité dans la presse écrite, par exemple sur leurs honoraires.
- Adopter une loi omnibus sur les désignations professionnelles.
- Faire examiner toutes les futures demandes de permis par des comités d'enquête spéciaux nommés par le Cabinet.

L'assemblée législative ontarienne n'a pas beaucoup suivi ces suggestions.

---

20. Trebilcock, Tuohy et Wolfson (1979). De plus, 16 documents de travail ont été produits pour le Comité.

21. Professional Organizations Committee (comité des organismes professionnels) (1980, p. 17).

2.5 Études menées par la Commission de réforme du droit

La Commission de réforme du droit du Canada (CRD) a été mise sur pied en 1970 et son premier programme de recherches de 1971 révélait qu'elle se proposait d'étudier les vastes problèmes liés aux procédures devant les tribunaux administratifs. De l'avis de la Commission, le fonctionnement des tribunaux administratifs est mal connu du fait que la plupart des ouvrages canadiens de droit administratif tendent à se concentrer sur l'examen judiciaire[22].

L'une des premières démarches de la Commission a été de demander une étude à Philip Anisman (1975) intitulée *Répertoire des pouvoirs discrétionnaires relevés dans les Statuts révisés du Canada, 1970.* Celui-ci a mis en évidence et classé près de 15 000 pouvoirs discrétionnaires conférés aux autorités publiques dans les lois fédérales. Le mot-clé ici est «peut». L'exercice effectif de ces pouvoirs demandait une étude plus détaillée sur certains organismes administratifs particuliers. Les organismes de réglementation fédéraux étudiés par la Commission de réforme du droit sont, notamment, la Commission canadienne des transports[23], l'Office national de l'énergie[24], le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes[25], le Conseil canadien des relations du travail[26], la Commission de contrôle de l'énergie atomique[27], le Tribunal antidumping[28] et la Commission du tarif[29]. Ces études étaient essentiellement descriptives et centrées sur les pouvoirs, la structure et les procédures de l'organisme. Aucune étude ne contestait l'existence de l'organisme lui-même. Elles n'ont

---

22. Commission de réforme du droit du Canada (1980a, p. 3).

23. Janisch (1978).

24. Lucas et Bell (1977).

25. Johnston (1980).

26. Kelleher (1980).

27. Doern (1976).

28. Slayton (1979).

29. Slayton et Quinn (1982). De façon plus générale, voir Doern et coll. (1975).

présenté que peu de recommandations de réforme. Dans un cas du moins, bien que les conclusions aient été brèves, l'inférence était claire.

> Le Tribunal antidumping, et le système dont il relève, ont pour objet de protéger la production locale contre l'industrie étrangère, abstraction faite des intérêts des consommateurs canadiens. Ces consommateurs étant bien souvent d'autres producteurs canadiens, ce système reviendrait à «déshabiller Saint Pierre pour habiller Saint Paul». L'argument voulant que le consommateur profite des droits antidumping qui préviennent le dumping «prédateur» est controversé, pour ne pas dire discrédité; au mieux, le dumping prédateur ne peut se produire que dans des conditions très exceptionnelles... Les compétences respectives du Tribunal et de la Commission du Tarif sont illogiques l'une par rapport à l'autre et font, dans une certaine mesure, double emploi (Slayton, 1979, p. 63).

Outre les études portant sur les organismes, la CRD a entrepris un certain nombre d'études des problèmes généraux auxquels les organismes de réglementation (administratifs) étaient confrontés. Il s'agissait notamment de l'accès à l'information, de la participation du public, du contrôle politique, des rapports entre le Parlement et ses organismes, de l'indépendance des organismes administratifs et de la compétence en droit administratif de la Cour fédérale du Canada[30].

Bon nombre des questions discutées dans ces études ont aussi été traitées dans le document de travail de la CRD intitulé *Les organismes administratifs autonomes* publié en 1980. La Commission y formulait 80 recommandations qui traitaient du cadre législatif, du rôle du Parlement, du contrôle exécutif sur les organismes administratifs, de la représentation d'intérêts publics, des procédures de formulation de règles, des procédures administratives des organismes, de l'examen judiciaire par la Cour fédérale du Canada, des normes professionnelles des membres et des nouvelles mesures de contrôle institutionnelles sur le fonctionnement des organismes administratifs[31].

À l'instar du CEO et du rapport provisoire du CEC (qui sera traité au chapitre 3), la CRD souhaitait que le mandat ou les lignes de conduite des politiques soient énoncés clairement dans la loi habilitante de chaque

---

30. Voir Franson (1979); Fox (1980); Vandervort (1979); Slatter (1983); Leadbetter (1983); Mullan (1977); Commission de réforme du droit (1977), (1980b).

31. Un résumé intéressant des recommandations de la CRD se trouve aux pages 187 à 199 de l'étude.

organisme. Comme le comité des organismes professionnels de l'Ontario et le CEO, la CRD souhaitait que les organismes «préparent des rapports annuels détaillés» qui puissent être renvoyés aux comités permanents appropriés de la Chambre des communes et examinés de façon approfondie par ces comités. Tout comme le CEC, la CRD a proposé d'abolir les appels au Cabinet et de les remplacer par des directives de politiques officielles et d'augmenter le financement gouvernemental des groupes d'intérêt public, ainsi que d'améliorer leur accès au processus décisionnel des organismes. Elle a formulé une douzaine de recommandations conçues pour garantir l'application régulière de la loi dans le fonctionnement des organismes de réglementation. Elle a réitéré l'idée que la Cour fédérale du Canada devait conserver une compétence exclusive pour l'examen judiciaire des organismes de réglementation fédérale. La CRD a proposé de vastes réformes dans les titres de compétence, le recrutement, la formation et le renouvellement de nomination des membres des organismes administratifs. Tout comme le CEC (1979), elle était en faveur d'une loi générale sur la liberté de l'information qui s'appliquerait aux organismes et marquerait une évolution vers un gouvernement plus ouvert.

3.0 MESURES GOUVERNEMENTALES

3.1 Loi sur les textes réglementaires[32]

Les procédures suivies conformément à l'ancienne loi fédérale, la *Loi sur les règlements* (S.R.C. (1952), ch. 235) qui a régi le processus de 1950 jusqu'au 1er janvier 1972 ont considérablement été critiquées par le Comité spécial sur les instruments statutaires de la Chambre des communes (présidé par le député Mark MacGuigan) dans son troisième *Rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires*, déposé le 22 octobre 1969 (Chambre des communes, 1969). Dans une tentative visant à encourager l'examen du Parlement et une meilleure connaissance des règlements et autres textes réglementaires de la part du public, le Comité MacGuigan a recommandé plusieurs modifications législatives. Bien qu'il n'y ait pas été donné suite à toutes ces recommandations, bon nombre d'entre elles ont été intégrées à la *Loi sur les textes réglementaires* (L.R. 1970-71-72, ch. 38) qui est entrée en vigueur le

32. Cette section est tirée d'Anderson (1980, pp. 151, 155 et 156).

1er janvier 1972, remplaçant (et abrogeant) la *Loi sur les règlements*. Par exemple, la nouvelle *Loi* définit de façon plus globale les catégories de règlements qui doivent être publiés.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur les textes réglementaires* le 1er janvier 1972 n'a pas beaucoup fait taire les critiques du processus canadien de préparation de la réglementation. Par exemple, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, créé en 1972, a critiqué les lois habilitantes qui autorisent les règlements, la pratique voulant que les ministères rédigent des règlements, et plus particulièrement, la *Loi sur les textes réglementaires* elle-même (voir Anderson, 1980 pour un résumé).

La *Loi sur les textes réglementaires* a été sévèrement critiquée par Eric Hehner. Alléguant qu'une reddition de comptes efficace au Parlement a été sacrifiée dans une large part des activités gouvernementales, il a fait valoir, avec raison, que :

> La [*Loi sur les textes réglementaires*] s'applique seulement à certains «règlements» et «textes réglementaires», au sens de la *Loi*. Les définitions ont à la fois un sens restreint et obscur. Elles comprennent de larges dispositions qui dispensent de l'exigence d'inspection avant l'établissement, l'enregistrement, la publication ou l'accès du public - même l'accès du Parlement (Hehner, 1977, p. 331).

3.2 Comité mixte permanent

Le vérificateur général (1989, p. 371) décrit les origines du Comité mixte permanent :

> Le rapport présenté en 1969 par le Comité mixte permanent d'examen réglementaire recommandait qu'un comité permanent soit mis sur pied dans le but d'examiner les règlements. Il fondait sa recommandation sur le principe voulant que la démocratie parlementaire soit un type de gouvernement qui tienne la haute direction responsable devant la législature et qui les tienne toutes deux responsables devant la population, mais qu'il ne peut être question ni de responsabilité ni de reddition de comptes lorsque les personnes concernées ne sont pas au courant de ce qui a été fait.

---

33. Pour plus de détails sur les activités du Comité dans les années 1970, voir Anderson (1980). Noter que le nom d'origine du Comité était le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. En février 1988, le nom : «Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires» (the Standing Committee on Regulation and Other Statutory Instruments) a été remplacé par celui de «Comité mixte permanent d'examen réglementaire» (the Standing Joint Committee for Regulatory Scrutiny). Une question de nature syntaxique a été soulevée au Sénat en ce qui concerne la version française du nom, ce qui a entraîné l'adoption du nom actuel de «Comité mixte permanent d'examen de la réglementation» (the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations) en juin 1988.

> Le rapport présenté en 1969 a donné lieu à la création du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen des règlements (CMP)[33]. Ce Comité est autorisé à examiner tous les règlements, une fois ces derniers approuvés par le Cabinet ou le ministre particulier. Ainsi, par exemple, il examine les règlements pour s'assurer qu'ils sont dûment autorisés par la législation, qu'ils sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, qu'ils n'imposent pas de frais, d'amende ou de pénalité sans autorisation pertinente et qu'ils ne portent pas indûment préjudice aux droits et libertés de la population. Lorsque le Comité est d'avis qu'un règlement ne respecte pas ces critères, il peut recommander que des modifications lui soient apportées.

Lorsque la réglementation a été établie, elle est enregistrée et publiée dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Cette réglementation est ensuite examinée par le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements. L'Unité des services juridiques ministériels (ministère de la Justice) (USJM) du ministère parrain et la Section du Conseil privé au ministère de la Justice (SCPJ) peuvent aider le ministère à formuler sa réponse au Comité. Le CMP produit un rapport annuel qui présente ses activités et commentaires pendant l'année. Alors que certains des commentaires du CMP concernent des questions de compétence, la plupart d'entre eux concernent des écarts entre les versions anglaise et française, des défauts de rédaction mineurs, des problèmes de notes de bas de page, des erreurs typographiques et d'autres problèmes du même genre.

Je reparlerai du rôle du Comité mixte permanent aux chapitres 4, 7 et 8.

Chapitre 3

EFFORTS DE RÉFORME DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1976 À SEPTEMBRE 1984

1.0 INTRODUCTION

Le présent chapitre décrit les efforts qui ont été faits pour réformer le processus de réglementation fédérale qui ont commencé avec le document intitulé *La voie à suivre*, en 1976, jusqu'aux élections générales tenues en septembre 1984. Il traite donc des propositions du gouvernement libéral de Pierre Trudeau de 1976 à juin 1979 (voir la section 2), celles du gouvernement conservateur de Joe Clark qui a été de courte durée en 1979 et 1980 (section 3) et des efforts du dernier gouvernement Trudeau, de mars 1980 à septembre 1984[1] (section 4). Pour chaque gouvernement, l'analyse fait une distinction entre les études et les propositions, et les importantes modifications apportées par chaque gouvernement. La période de 1976 à septembre 1984 est intéressante du fait des propositions gouvernementales destinées à modifier le processus de réglementation :

- le début des évaluations périodiques *ex post* de tous les programmes gouvernementaux - y compris les programmes de réglementation en 1977;
- l'exigence relative à l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) pour les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité pris en 1978;
- la création du Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire au Secrétariat du Conseil du Trésor en 1979 qui est devenu le précurseur (après plusieurs modifications) de l'actuelle Direction des affaires réglementaires au SCT;
- la parution, deux fois par année, des états de projets de réglementation à partir de 1983.

Les mesures qui ont suivi ces initiatives de réforme sont encore en place actuellement, voir chapitre 4.

---

1. John Turner a remplacé M. Trudeau à titre de chef du Parti libéral et comme premier ministre en juin 1984.

2.0 LE GOUVERNEMENT LIBÉRAL, DE 1976 À JUIN 1979

2.1 Études et propositions de réforme de la réglementation

Document intitulé «La voie à suivre» : Il est ironique de constater que l'un des facteurs prépondérants ayant provoqué une série d'études et de modifications dans le processus de réglementation du gouvernement fédéral se trouve peut-être dans l'imposition d'un programme massif de réglementation, à savoir le Programme de lutte contre l'inflation mis sur pied par le gouvernement fédéral en octobre 1975 (voir Maslove et Swimmer, 1980). Environ un an après l'entrée en fonction de la Commission de lutte contre l'inflation, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il entreprenait un examen fondamental des principaux éléments structurels de notre économie et de notre société dans un document de travail intitulé *La voie à suivre : un cadre de discussion* (octobre 1976) (Gouvernement du Canada, 1976, p. 1). Le document faisait l'éloge de l'économie de marché et du système des prix comme étant le mécanisme de répartition des ressources le plus efficace qui existait, tout en reconnaissant qu'il pouvait y avoir des distorsions parce que certains coûts sociaux, qui ne se traduisent pas par des coûts privés, peuvent être imputés de façon plus directe à des coûts de production commerciale reconnus. En même temps, le gouvernement déclarait que son rôle ne devait pas être de diriger et de gérer l'économie dans le détail. Le document reconnaissait que les gouvernements pouvaient devenir envahissants et dominateurs dans la vie quotidienne des Canadiens. Il a cependant réaffirmé son engagement profond envers des idéaux libéraux de liberté individuelle, d'égalité des chances et de justice sociale. Il concluait en disant que de nouvelles politiques devaient être formulées afin d'offrir des solutions de rechange efficaces à l'accroissement des dépenses et à l'expansion des bureaucraties (Gouvernement du Canada, 1976, pp. 19, 20, 23, 24).

Études menées par le Conseil du Trésor et par Consommation et Corporations : Bien que le document *La voie à suivre* n'ait pas identifié de façon précise la réglementation comme l'un des problèmes structurels fondamentaux de l'économie canadienne, la planification visant à faire disparaître les mesures de contrôle des prix et des salaires a déclenché une série d'études sur la réglementation gouvernementale. De façon plus précise, le Cabinet a ordonné au ministère de la Consommation et des Corporations (MCAC) et au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) d'évaluer la faisabilité d'analyses coûts-avantages (ACA) et de méthodes connexes pour les règlements sociaux du

gouvernement et de suggérer des modifications au processus de réglementation qui pourraient encourager une plus grande participation du public[2]. Consciente de l'évolution sur le plan de la réglementation aux États-Unis[3], M^me^ Sylvia Ostry, alors sous-ministre de la Consommation et des Corporations (MCAC), a demandé le mandat du MCAC-SCT[4]. Cette initiative a permis une étude sur l'expérience américaine récente en matière d'évaluation des projets de règlement social[5] et plusieurs études de cas sur des règlements canadiens récents en matière de santé, de sécurité ou d'équité[6]. Ces études ont à leur tour conduit à l'institution d'une exigence relative à l'AISE en 1978 - voir la section 2.2 ci-dessous.

Renvoi sur la réglementation du Conseil économique : En mars 1978, Sylvia Ostry, alors sous-ministre du MCAC et George Post, président intérimaire du Conseil économique du Canada, ont permuté dans leur emploi. M^me^ Ostry avait été l'un des principaux intervenants dans la décision d'imposer les contrôles de prix et de salaires (par le biais du Comité 10 SM) et dans la stratégie postérieure aux mesures de contrôle. En outre, elle avait joué un rôle prépondérant dans la création du renvoi aux règlements confié officiellement au CEC en juillet 1978[7].

---

2. Ostry et Le Clair (1977, p. 1) dans Montador et Baumann (1977).

3. En général, voir Thompson (1980a, 1980b).

4. Le professeur Richard Schultz s'exprime ainsi : [Traduction] «Je me souviens que le mouvement en faveur du mandat MCAC-SCT est venu, à l'origine, du SCT, notamment à la suite d'une note de service officieuse que j'avais écrite pour une personne du SCT juste après mon arrivée à Ottawa en juillet 1976. Alors que M^me^ Ostry appuyait le mandat, elle exerçait des pressions pour qu'il soit établi comme un mandat conjoint du MCAC-SCT, non seulement du SCT. J'étais le représentant du Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP) au sein du Groupe de travail. Le SCT était l'élément moteur : à noter que la majorité des études ont été réalisées par le personnel du SCT» (Communication personnelle, 1^er^ décembre 1992).

5. McCabe (1978).

6. Voir O'Riordan et McCabe (1980); Montador (1979); Proulx et Morin (1978); Proulx (1979); Hishhorn (1979); Montador (1980).

7. Voir la lettre officielle du 12 juillet 1978 du premier ministre au D^r^ Ostry du CEC (1979, pp. 119 et 120). M^me^ Ostry a travaillé, à la fois, avec des fonctionnaires fédéraux et, indirectement, avec des fonctionnaires provinciaux avant de quitter le MCAC pour veiller à ce que la réforme de la réglementation soit bien à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres. Elle désirait que le CEC entreprenne un renvoi officiel sur le problème de la réglementation dans le cadre de son mandat de présidente.

Le renvoi est directement issu de la rencontre des premiers ministres tenue du 13 au 15 février 1978 au cours de laquelle Sterling Lyon, le premier ministre du Manitoba, ayant récemment été élu avec une plate-forme de compressions des dépenses publiques, a proposé la création d'un comité fédéral-provincial qui serait chargé d'examiner toutes les activités de réglementation afin de déterminer les domaines où il y a chevauchement entre les différentes sphères de compétence. Ce comité, a-t-il dit, devrait inclure les personnes qui sont assujetties à ces règlements, c'est-à-dire des personnes du secteur privé. D'autres premiers ministres ont appuyé l'idée d'un groupe de travail, mais c'est le premier ministre (poussé par M[me] Ostry) qui a suggéré qu'il serait peut-être utile de demander au CEC d'entreprendre une série d'études particulières sur les problèmes[8]. Le communiqué publié à l'issue des travaux disait en partie :

> Il faudrait réduire le fardeau imposé par la réglementation du gouvernement au secteur privé et éliminer le chevauchement des compétences fédérales et provinciales. On instaurera des méthodes visant à étudier l'incidence des mesures réglementaires sur les emplois et les coûts. Les premiers ministres ont reconnu que l'ensemble de la question de la réglementation de l'économie, à tous les paliers de gouvernement, devrait être confiée au Conseil économique qui formulera, en consultation avec les provinces et le secteur privé, des recommandations sur les mesures à prendre[9].

Tex Enemark (1982, pp. 40 et 41), ancien sous-ministre du gouvernement de la Colombie-Britannique chargé de la réforme de la réglementation, a déterminé cinq raisons pour lesquelles les chefs politiques s'intéressaient à la réforme de la réglementation en février 1978 :

- La défaite du Nouveau Parti Démocratique en Colombie-Britannique en 1975 et au Manitoba en 1977 par des partis conservateurs provinciaux qui était due, en partie, à la croissance rapide des gouvernements provinciaux dans les secteurs d'activités traditionnellement privés.

---

8. Le professeur Richard Schultz a déclaré que [Traduction] «M. Lyon avait les notes préparatoires de M. Trudeau, à l'exception de la mesure recommandée. Lorsqu'il a lu les notes préparatoires de M. Trudeau comme si elles étaient les siennes, c'est-à-dire celles de M. Lyon, la seule modification importante fut de suggérer qu'un comité de direction fédéral-provincial soit remplacé par un organisme d'examen. M. Trudeau, selon mes sources, fut plutôt déconcerté et a répondu en suggérant, dans ses notes préparatoires complètes, que l'étude actuelle soit réalisée par le CEC. Après quelques discussions, ils en convinrent et un communiqué fut émis immédiatement, ce qui était plutôt inhabituel, plutôt qu'à la fin de la réunion» (Communication personnelle, le 1[er] décembre 1992).

9. Conseil économique (1979, p. xii). Le *Globe and Mail*, dans son édition du 14 février 1978 a cité le premier ministre qui déclarait : [Traduction] «Nous devons restreindre la croissance de nos gouvernements. Nous devons diminuer notre part du produit national brut, mais ce qui est encore plus important, nous devons diminuer l'intrusion de la bureaucratie dans la vie quotidienne des Canadiens.»

- De 1970 à 1978, le gouvernement ontarien avait commandité une série d'études sur la productivité du gouvernement, dont l'une a entraîné la nomination d'un sous-secrétaire au Cabinet chargé de coordonner les efforts d'amélioration des services au public, de réduire la paperasserie et de réformer la réglementation.
- En mai 1977, les quatre provinces de l'Ouest ont publié un rapport sur les empiétements dans lequel étaient énumérés le nombre important de règlements fédéraux existants, ou de projets de règlement que les quatre premiers ministres estimaient être de compétence provinciale, ou pour lesquels les provinces avaient une compétence concurrente.
- Le gouvernement fédéral a commencé à réagir plus favorablement aux plaintes des milieux d'affaires contre la croissance rapide de la réglementation fédérale (et des dépenses du gouvernement) à la fin des années 1960 et dans les années 1970.
- L'imposition du contrôle des prix et des salaires, en 1975, par le gouvernement fédéral -- «la bombe à hydrogène de l'intervention sur la réglementation» -- a conduit les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ainsi que les porte-parole des entreprises et des syndicats, à se demander jusqu'où pouvait aller l'intervention du gouvernement[10].

Le CEC a reçu un vaste mandat. Il devait faire des recherches sur les objectifs de la réglementation, la portée de son impact économique, les tâches de nature réglementaire des différents paliers de gouvernement, les processus et les procédures de réglementation et les solutions de rechange pour atteindre les objectifs de la réglementation. Il devait déterminer si, dans l'ensemble, la réglementation était dans l'intérêt public et analyser les conséquences pratiques de l'introduction de réformes particulières de la réglementation, y compris la déréglementation[11]. Le CEC a été prié de préparer un rapport préliminaire pour les premiers ministres en novembre 1978, un rapport provisoire pour la fin de 1979 et un rapport final pour la fin de 1980. Ce dernier devait déterminer les modifications pratiques qui pouvaient être entreprises dans les politiques administratives pour améliorer la réglementation gouvernementale.

Bien que le rapport final n'ait pas été publié avant juin 1981, le Conseil a respecté ses autres délais. Il a ainsi produit une quantité considérable de recherches sur la réglementation au Canada, y compris sur les offices de commercialisation agricole[12], la réglementation aérienne[13], la sécurité des produits pour les consommateurs[14],

---

10. Voir aussi Enemark (1981).

11. Lettre du 12 juillet 1978 au Conseil économique (1979, p. 119). Enemark (1982) soutient que le mandat était très différent de ce qui était énoncé dans le communiqué du premier ministre.

12. Voir Arcus (1981); Barichello (1981); Brinkman (1982); Forbes (1981); Forbes, Warley et Hughes (1982); Gilson (1982); Harvey (1981); Josling (1981); Martin (1981); Prescott (1981).

l'hygiène et la sécurité au travail[15], les télécommunications[16], les utilisations du sol et les codes du bâtiment[17], la réglementation sur l'environnement[18], le camionnage[19], les taxis[20], le traitement et la distribution des aliments[21], la réglementation des professions[22], les médicaments vendus sur ordonnance[23] et la pêche[24]. De plus, le CEC a publié un certain nombre d'études cadres qui traitaient de questions communes à une vaste gamme de règlements, par exemple de questions procédurales[25].

Le rapport provisoire du Conseil, *Résumé et recommandations - Rationalisation de la réglementation publique*, était centré sur certains aspects du processus de réglementation, notamment la direction et le contrôle des

---

13. Voir Ellison (1981); Jordan (1982).

14. Voir Hirshhorn (1981a).

15. Voir Hushion, Ogilvie Associates (1981); Manga, Broyles et Reschenthaler (1981).

16. Voir Irwin (1981); Fuss et Waverman (1981); Waverman (1982).

17. Voir Eger (1980); Dale-Johnson (1981); Hamilton (1981a; 1981b); McFadyen et Johnson (1981); Seelig, Goldberg et Horwood (1980); Silver (1980); Proudfoot (1980); Hamilton (1981c).

18. Voir Bankes et Thompson (1980); Dewees (1980); Dorcey et coll. (1980); Felske and Associates et Gibson (1981); Nelson et coll. (1980); Nemetz et coll. (1981); Swaigen (1981); Thompson (1980b); Victor et coll. (1981); Hunt et Lucas (1980); Peters (1982).

19. Voir Hirshorn (1981b); McRae et Prescott (1982); Nix et coll. (1980); Bonsor et coll. (1980).

20. Voir Papillon (1981) (1982).

21. Voir Anderson (1981); Leckie et Morris (1980); Shapiro et Hughes (1980); Leckie (1980).

22. Evans et Stanbury (1981).

23. Voir Gorecki (1981).

24. Voir Wilen (1981); Crutchfield (1981); Campbell (1981); MacDonald (1981); Munro et McCorquidale (1981); Scott et Neher (1981); Scott et Tugwell (1981); MacDonald (1982).

25. Voir Lecraw (1981); Trebilcock et coll. (1982) (1981); Schultz et coll. (1980); Englehart et Trebilcock (1981); Quinn et Trebilcock (1981); Doern (1979); Bernstein et coll. (1980); Priest (1982); Cook et Woods Gordon (1981); Cairns (1980); Baggaley (1981). De plus, une série de documents financés par le Conseil économique et portant sur la croissance et la portée de la réglementation, et sur son processus, a été publiée dans Stanbury, éd. (1980). L'Institut de recherches politiques a aussi publié l'étude de Hartle (1979) qui a été commanditée par le CEC avant qu'il ne reçoive le mandat en juillet 1978.

organismes de réglementation en vertu d'une loi (OREL), le degré d'autonomie nécessaire pour que ces organismes exécutent les fonctions qui leur sont attribuées, et le besoin d'améliorer le processus décisionnel du gouvernement, tant pour les nouveaux règlements que pour le grand nombre de programmes de réglementation actuels (voir Stanbury et Thompson, 1980; Priest et Wohl, 1980). Les principales recommandations du rapport provisoire étaient les suivantes :

- Il faudrait abolir les appels en révision, auprès du Cabinet, concernant les décisions rendues par les organismes de réglementation et les remplacer par des directives gouvernementales qui seraient obligatoires pour ces organismes.
- Si les appels devant le Cabinet sont retenus, des réformes de procédures particulières devraient être faites, par exemple sur l'avis public, les représentations écrites publiées pour réfutation et les motifs écrits de la décision.
- Il faudrait prendre des lignes directrices explicites touchant les communications entre les OREL et le gouvernement.
- Les gouvernements devraient prévoir des dispositions générales très claires en ce qui concerne la divulgation de l'information par les OREL. Sans doute pourraient-ils le faire en formulant une loi sur la liberté d'information, qui préciserait le droit d'accès à l'information.
- Il devrait y avoir une consultation et un préavis officiels au sujet des nouveaux règlements importants.
- Des systèmes devraient être mis sur pied pour garantir l'évaluation des coûts et avantages des nouveaux règlements importants (ceci imposerait l'utilisation d'un REIR publié avant la date à laquelle la nouvelle réglementation doit entrer en vigueur pour permettre les commentaires).
- Les programmes de réglementation actuels devraient être assujettis à une évaluation systématique périodique. (Ceci devrait être fait de concert avec le corps législatif et les rapports devraient être rendus publics).
- Un organisme central devrait être chargé de la coordination générale des décisions concernant la nouvelle réglementation et l'évaluation des programmes actuels.
- Des dispositions adéquates devraient être prises par les gouvernements pour financer les déclarations de groupes d'intérêt public sur les directives de politique, les projets de règlement et l'évaluation des programmes de réglementation actuels (Conseil économique, 1979, pp. 67 et 68; 82 à 84).

Dans sa critique du rapport provisoire du CEC, Leon Courville (1980, p. 1) a soutenu que le Conseil n'avait pas bien évalué le rôle des mesures d'incitation qui existent actuellement dans le processus de réglementation. Le Conseil, a-t-il dit, semble promouvoir la réglementation de la réglementation. Courville (1980, p. 13) a fait valoir que l'intervention gouvernementale par le biais de la réglementation pouvait prendre une plus grande force et une plus grande importance en soi, du seul fait du dynamisme qui caractérise le processus politique. À cette forme de préjugé, il faut ajouter une défaillance essentielle du point de vue méthodologique, à savoir que les conseillers tendent à comparer la réalité imparfaite à une norme théorique qu'ils jugent possible d'atteindre par le

biais de l'intervention. En bref, les avantages espérés de la réglementation tendent à être exagérés et l'instrument est sur-utilisé.

L'ACA, a souligné Courville (1980, p. 14), ne changera pas de manière appréciable les mesures d'incitation pour ceux qui participent au processus de réglementation. Une telle critique fait fi de la possibilité que la production et la diffusion publique de renseignements modifie le comportement d'au moins certains participants. De l'avis de Courville (1980, p. 17), les contraintes politiques restreindront l'influence de l'ACA, car les mêmes types de pressions, de tensions et de conflits qui ont dénaturé le processus de réglementation se produiront après l'introduction des études d'évaluation. Par exemple, les manoeuvres des politiciens contribueront encore à promouvoir la réglementation. Courville se demandait aussi si le financement des groupes d'intérêt public conduirait à la participation de groupes ayant des points de vue différents et pertinents (p. 19). Il semble ne pas tenir compte du fait que la plupart des règlements visent le bien public (et sont, par conséquent, vulnérables aux problèmes liés à l'universalité) lorsqu'il avance que de tels groupes peuvent obtenir un certain financement de la part de ceux dont les intérêts sont touchés, selon eux, et qui souhaitent être représentés (Courville, 1980, p. 20).

Courville a aussi jugé que la discussion menée par le Conseil sur la portée de la réglementation était inadéquate. À son avis, étant donné que la réglementation gouvernementale constitue une forme relativement bon marché d'intervention, elle sera sur-utilisée du point de vue de l'efficacité et de la redistribution (p. 22). Il a recommandé que les gouvernements adoptent un budget de réglementation, comme il a été proposé aux États-Unis, en guise d'approche directe pour régler le problème du contrôle de ce que coûte la réglementation (Courville, 1980, p. 23). Cette question est traitée aux chapitres 6 et 8.

Le rapport final du CEC a été publié en juin 1981. Il portait essentiellement sur les changements de fond, y compris la déréglementation. Avec quelques années de décalage, quelques-unes des propositions du Conseil ont été adoptées[26].

---

26. Voir Stanbury (1987), (1989), Schultz (1989), (1992a), Block et Lermer, éds. (1991), Oum, Stanbury et Tretheway (1991).

La Commission Lambert : La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a été créée en novembre 1976. Elle a présenté son rapport final en mars 1979, rapport dans lequel elle traitait d'un certain nombre de questions pertinentes pour la réglementation gouvernementale. Elle a fourni une liste de 14 organismes de réglementation fédéraux dans sa catégorie plus vaste de 30 organismes indépendants à caractère décisionnel et consultatif.

Compte tenu de son mandat, la Commission a centré son activité sur les questions de reddition de comptes et de gestion. Elle a recommandé, en outre, que

- les lois constitutives énoncent clairement les objectifs et les politiques nationales à mettre en oeuvre ou dont il faut s'inspirer (voir les recommandations semblables faites par le CEO, le CEC et la CRD;
- les règlements pris par les organismes de réglementation doivent avoir reçu l'approbation du Cabinet;
- le droit d'interjeter appel de chaque décision auprès des ministres désignés ou du Cabinet soit supprimé et que les lois constitutives renferment des dispositions visant à permettre au Cabinet de leur donner des directives en matière de politiques (voir le CEC et la CRD);
- le rendement administratif des chefs de direction des organismes de réglementation soit évalué par le Comité de hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction et que les chefs de cabinet procèdent chaque année à l'évaluation du rendement des membres de leur organisme et transmettent les rapports d'évaluation au Comité de hauts fonctionnaires et au Cabinet;
- un rapport annuel complet doit être préparé pour chaque organisme de réglementation et être renvoyé au comité permanent compétent (voir le CEO et la CRD);
- le ministre désigné soit tenu, au moins une fois tous les dix ans, d'effectuer un examen des organismes de réglementation et que ces rapports soient déposés à la Chambre des communes (Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, 1979, pp. 353 à 372).

2.2 Initiatives du gouvernement pour modifier le processus de réglementation

Évaluation périodique des programmes de réglementation : D'après la Circulaire du Conseil du Trésor 1977-47 (30 septembre 1977) intitulée «Évaluation des programmes par les ministères et les organismes», tant les ministères que les organismes du gouvernement fédéral étaient tenus d'examiner périodiquement leurs programmes pour évaluer le caractère efficace du point de vue des objectifs à atteindre et de l'efficacité avec laquelle ils sont administrés[27]. Les sous-ministres étaient chargés de veiller à ce que tous les programmes soient évalués de façon périodique, à

27. Le Conseil du Trésor a déterminé quatre problèmes principaux à traiter dans chaque évaluation : la raison d'être du programme, à savoir si le programme est logique; les répercussions et les effets (prévus et imprévus); l'atteinte des objectifs et les solutions de rechange : existe-t-il de meilleurs moyens (plus rentables) d'atteindre les objectifs et les effets prévus? (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1981, p. 7).

ce que les résultats des évaluations leur soient communiqués à eux et aux autres paliers de gestion, et à ce que les rapports d'évaluation soient objectifs. La Circulaire du Conseil du Trésor 1977-47 a précisé que tous les programmes devaient être évalués au moins une fois tous les trois à cinq ans. Le CEC (1979, p. 115 n. 35) a déclaré que cette période était peut-être trop brève et qu'il ne serait peut-être pas possible de faire des évaluations de grande qualité sur tous les programmes avec une telle fréquence. En 1978, le Bureau du contrôleur général, nouvellement créé, a été chargé de surveiller l'évaluation de tous les programmes gouvernementaux, y compris des programmes de réglementation.

La Direction de l'évaluation des programmes du BCG devait fournir aux ministres les renseignements sur le statut de la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et les organismes, et sur la qualité des évaluations de programmes (SCT, 1981, p. 77). Le BCG avait pour tâche (i) d'élaborer et de promulguer les politiques et les lignes directrices sur l'évaluation des programmes; (ii) d'établir et de maintenir d'étroites relations de travail avec les ministères et les organismes et de les conseiller et de les aider; et (iii) de commenter la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et les organismes, ainsi que les documents d'évaluation et les rapports qui en résultaient. Comme l'a montré le Comité sénatorial permanent des finances nationales (1992, p. 46:13) plus d'une décennie plus tard, les pouvoirs conférés au BCG en vue d'assurer le respect des normes en matière d'évaluation de programmes étaient très limités. Il faut souligner que, depuis le début, les évaluations de programmes étaient vues par les ministères et le Conseil du Trésor comme un outil destiné à la haute direction des ministères et des organismes pour améliorer le rendement des programmes par la réaffectation des ressources et rapports sur le rendement des ministères. Le processus n'a jamais été conçu pour fournir des évaluations indépendantes des programmes gouvernementaux qui seraient présentées au public.

La politique d'évaluation des programmes de réglementation a été lente à mettre en oeuvre. En 1981, le BCG a achevé la rédaction de son document qui énonçait les principes et les lignes directrices de l'évaluation de programmes (SCT, 1981). Cependant, ce n'est qu'en mars 1985 que le BCG a publié une ébauche du guide, *L'évaluation des programmes de réglementation*. De 1977 à 1984, seulement sept programmes de réglementation

ont été évalués. Comme il est mentionné au chapitre 7, le BPAR a donc été contraint, en 1987, de prendre des mesures pour veiller à ce que plus de programmes de réglementation soient évalués en temps opportun.

Bureau de la réduction de la paperasserie : En mai 1987, le bureau de la réduction de la paperasse a été créé, au ministère de l'Industrie et du Commerce. Pendant sa première année de fonctionnement, le bureau a prétendu qu'il avait fait épargner environ 100 millions de dollars aux entreprises canadiennes, d'après des estimations du temps requis pour remplir les formulaires du gouvernement, évalué à 15 dollars de l'heure (Stanbury, 1979, p. 131, n. 47). Le bureau a été mis sur pied pour réduire le fardeau de paperasserie qui, aux dires des groupes de petites entreprises (comme la Fédération canadienne des entreprises indépendantes), paralysait l'entreprise privée dans tout le pays. Il a présenté 48 recommandations au gouvernement, établi une ligne téléphonique «urgence paperasserie» pour que les dirigeants d'entreprises puissent communiquer directement avec les ministères fédéraux. En 1980, le bureau a cessé de fonctionner comme un organisme distinct, et il a été rattaché au ministère de la Petite entreprise. Le premier bureau aurait, dit-on, épargné 300 millions de dollars aux petites entreprises pendant ses deux premières années d'existence.

Une enquête, menée par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes en automne de 1984, a établi que

> 46,8 % des répondants ont déclaré que la paperasse gouvernementale - formulaires fiscaux, demandes de permis - les empêchait sérieusement de mener leur entreprise. Ceci, comparé à 7,2 % en 198? qui disaient que leur seul problème, unique et crucial, était de remplir des formulaires.
>
> Dans une récente enquête, 53,4 % des répondants ont déclaré que, par rapport à toute la paperasse municipale, fédérale et provinciale, celle qui émanait du fédéral était la plus coûteuse et prenait le plus de temps. Il semble que le secrétariat ne fait plus ce qu'il faisait en 1981, a dit Jim Bennett, vice-président des affaires législatives de la FCEI. Le Secrétariat n'a pas pu empêcher que des barrières de réglementation nuisent aux petites entreprises[28].

Analyse de l'impact socio-économique : L'exigence relative à l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) a été annoncée le 14 décembre 1977 par le président du Conseil du Trésor et le ministre de Consommation et Corporations. Elle est entrée en vigueur le 1er août 1978. Les dispositions sur l'AISE s'appliquaient à tous les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité, c'est-à-dire, en général, à ceux pour

---

28. Alex Bruce, «War against paperburden continues», *Globe and Mail*, 19 novembre 1984, p. B12.

lesquels les coûts sociaux directs et indirects sont estimés à plus de 10 millions de dollars (en chiffres de 1978) sur une période continue de douze mois. Dans son *Manuel de politiques administratives*, le SCT exigeait que les ministères et les organismes[29] énoncent les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité (RSSE), préparent des AISE, publient au préalable les conditions du pouvoir juridique et l'objectif des nouveaux RSSE, ainsi qu'un résumé des résultats des AISE dans la Partie I de la *Gazette du Canada* au moins 60 jours avant la promulgation. De plus, le ministère devait permettre la diffusion publique des analyses dans leur intégralité et répondre aux commentaires de groupes non gouvernementaux.

Seuls les nouveaux règlements, ou les modifications aux règlements (et non aux lois), étaient visés par cette politique officielle, ce qui voulait dire que tous les projets de règlement, ou les modifications aux règlements, en application des lois énumérées, devaient être considérés comme des RSSE[30].

---

29. La politique s'appliquait aux ministères et organismes suivants : Agriculture Canada, Consommation et Affaires commerciales Canada, Énergie, Mines et Ressources, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social Canada, Affaires indiennes et du Nord, Travail Canada, Transports Canada, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie.

30. Seuls les projets de règlement ou les modifications à apporter aux règlements (et non les lois) sont visés par la politique. Cela ne signifie pas que tous les règlements et toutes les modifications effectués conformément aux lois énumérées doivent être considérés comme des RSSE. Un projet de règlement, établi en vertu d'une des lois énumérées et dépourvu de l'aspect RSSE n'est pas assujetti à ce système d'évaluation (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1979, pp. 3 et 4). Voir aussi chapitre 490, annexe E, «Méthodes d'évaluation» (Ottawa : décembre 1979). Le 31 janvier 1979, un projet de loi privé, C-458, a reçu une première lecture. Il visait à protéger l'environnement canadien en instituant des procédures d'évaluation des effets, obligatoirement applicables avant la construction d'installations pouvant nuire à l'environnement. Le projet de loi imposait aussi des évaluations de toute politique, proposition ou programme législatif. Il n'a pas été adopté.

Les dispositions de l'AISE avaient pour objectif :

a) de promouvoir une analyse plus approfondie et systématique de l'impact socio-économique des nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité, d'équité et de protection de l'environnement afin d'améliorer l'affectation des ressources et les renseignements disponibles sur le processus décisionnel relativement aux autres facteurs socio-économiques (c'est-à-dire les effets sur la répartition du revenu, l'équilibre régional, les progrès technologiques, la structure du marché, la balance des paiements, l'extrant, l'emploi ou l'inflation);

b) de garantir l'uniformité entre les ministères et les organismes qui administrent actuellement les lois habilitant ces organismes à prendre des règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité, du point de vue de la méthodologie et des hypothèses utilisées pour exécuter les analyses;

c) de donner l'occasion au public d'avoir une plus grande participation au processus de réglementation.

Anderson (1980, p. 171) a fait valoir trois arguments concernant les objectifs. D'abord, la portée de l'analyse envisagée dépasse de beaucoup les préoccupations économiques orthodoxes d'efficacité dans l'affectation des ressources; de nombreux autres effets économiques doivent être évalués. La prolifération des effets à évaluer soulève des questions à propos des conflits potentiels et des compromis entre les objectifs implicites de politique qui sont envisagés. Deuxièmement, comme l'énonce clairement l'objectif b) ci-dessus, les concepteurs des principes reconnaissent qu'une certaine forme d'évaluation socio-économique est présente depuis longtemps dans les processus d'élaboration des règlements dans les ministères et les organismes, mais qu'il est nécessaire d'avoir une plus grande uniformité dans les procédures et les hypothèses analytiques. Troisièmement, comme le souligne l'objectif c), une participation plus grande du public au processus de réglementation est considéré comme un objectif valable et non pas simplement comme un moyen pour avoir des règlements plus valables au plan économique.

Anderson (1980, p. 172) a fait remarquer que la méthodologie la plus couramment utilisée dans la préparation des analyses était celle de l'ACA faite du point de vue social. Toutefois, lorsqu'une telle étude n'était pas faisable - peut-être à cause de la difficulté qu'il y a à s'entendre sur la valeur monétaire de la vie humaine -ou devrait appliquer la méthodologie de l'analyse de rentabilité. L'analyse des risques-avantages pourrait être employée au besoin. L'objectif était, non seulement d'analyser un règlement ou une série de règlements en particulier, mais aussi d'envisager d'autres règlements (qui préciseraient, par exemple, d'autres niveaux d'effluents permis) et d'autres outils de politique. Ces autres outils de politique étaient, présumément, des mesures gouvernementales comme les programmes d'information et les interventions qui remplacent les directives de réglementation par des

mesures d'incitation modifiant le marché (grâc à des régimes de facturation des effluents, de taxes selon le taux de blessures, etc.). Enfin, il est nécessaire de souligner que l'exigence relative à l'AISE n'a pas eu pour effet d'empêcher l'adoption de règlements pour lesquels les coûts excédaient les avantages. La responsabilité ultime de choisir le règlement à adopter a continué d'incomber au Cabinet ou à un ministre.

À noter deux limites importantes à la portée des AISE. Tout d'abord, elles excluent expressément tous les cas de réglementation directe, c'est-à-dire les règlements sur le contrôle des prix et des entrées. Ainsi, une politique de réglementation qui pourrait entraîner une vaste redistribution du revenu[31] pourrait échapper à l'exigence d'AISE, du fait que les coûts apparents de distribution sont réduits. Dans la mesure où la réglementation est surtout conçue en vue d'une redistribution, cette omission pourrait avoir une grande importance. Deuxièmement, seuls les règlements importants étaient inclus, c'est-à-dire ceux dont le coût social estimatif excédait 10 millions de dollars par an (même si le seuil était un peu plus complexe que cela).

Anderson (1980) a traité de certaines autres limites inhérentes au principe des AISE, à savoir qu'il n'était pas tenu compte de considérations politiques plus larges. Ce principe aurait pu être imposé par des exigences légales. Du point de vue méthodologique, il fallait examiner les effets de rétroaction, estimer la valeur économique de la vie humaine et concilier des objectifs conflictuels.

L'exigence relative à l'AISE est demeurée en vigueur jusqu'à l'automne de 1986 avant d'être remplacée par celle du REIR. Pendant cette période, au moins 21 AISE ont été produites (voir **annexe 2**), ce qui semble peu par rapport au nombre de nouveaux règlements pris dans la même période[32].

Projet de loi privé : Le 6 avril 1978, un projet de loi privé (C-433) a été présenté à la Chambre des communes (la «Loi concernant le coût des règlements du gouvernement») dont l'objet était d'imposer au gouvernement fédéral le dépôt annuel devant la Chambre de l'estimation de l'augmentation du prix des produits et services qui résulte de

---

31. Stanbury et Lermer (1983) décrivent l'utilisation répandue de la réglementation directe au Canada pour redistribuer le revenu et la fortune.

32. Il n'est pas possible de dire de façon certaine si certains ministères et organismes se sont soustraits à l'exigence. Les évaluations de l'exigence relative à l'AISE ont été présentées par le service qui l'a préconisée. Voir Groupe de conseil technique sur l'évaluation de l'impact (1980), (1985a).

la réglementation du gouvernement (d'Aquino et coll., 1979, p. 94). Comme presque tous les projets de loi privés, il n'a pas été adopté.

3.0 LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR, DE JUIN 1979 À MARS 1980

Le gouvernement progressiste conservateur de Joe Clark, qui n'a pas duré très longtemps (259 jours), s'intéressait plus à la réduction du déficit, à l'emploi dans la fonction publique et à la privatisation (p. ex., la vente de certaines sociétés d'État, y compris Petro-Canada) qu'à la réforme de la réglementation. Ged Baldwin, le député conservateur respecté de Peace River, qui a été nommé à la tête du Comité mixte parlementaire des règlements et autres textes réglementaires, a déclaré que la réglementation coûtait 25 milliards de dollars par année aux Canadiens. Il a proposé que le Parlement ait le pouvoir d'abroger des règlements, qu'un tribunal d'appel administratif soit mis sur pied pour examiner des règlements particuliers et qu'un conseil de la réglementation soit créé pour surveiller en permanence la totalité du processus[33]. Son voeu n'a pas été exaucé.

La plus importante initiative de réforme du gouvernement Clark a été de nommer un ministre chargé de la réforme de la réglementation : M. Perrin Beatty, ministre d'État (Conseil du Trésor). Bien qu'aucun changement de fond ou de procédure n'ait été mis en oeuvre avant la fin de ce gouvernement au début de 1980, ce gouvernement a effectivement établi le Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire (BCRR), au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor en décembre 1979. C'était le premier organisme central qui se consacrait à la réforme de la réglementation au gouvernement fédéral. Il allait être le prédécesseur de la Direction des Affaires réglementaires du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, institué en 1986, quand les Conservateurs sont revenus au pouvoir avec Brian Mulroney.

---

33. *Gazette* de Montréal, 11 avril 1979, pp. 23 et 41.

En septembre 1979, M. Beatty a dit que si les AISE continuaient à se montrer utiles, le principe pourrait être étendu à d'autres types de législation[34]. Il s'est montré impatient quant à l'avancement des travaux du CEC (même si les échéances étaient respectées) et a proposé ce qui suit en septembre 1979 :

- une priorité importante devait être donnée à l'actuel comité fédéral-provincial de la réglementation afin de diminuer le chevauchement dans les règles qui proviennent de différents paliers de gouvernement;
- dans le cadre de lois de temporisation, des délais devraient être imposés aux programmes gouvernementaux et des lois devraient être adoptées qui imposent aux organismes de réglementation de justifier leur existence à des intervalles réguliers;
- le statut du comité fédéral interministériel des règlements devrait être amélioré et le comité devrait être tenu de suggérer des modifications particulières à des règles;
- l'AISE du Conseil du Trésor devrait demeurer. Si cette analyse demeurait utile, le principe pourrait en être étendu à d'autres types de législation[35].

Aucun changement de fond ou de procédure n'a été mis en oeuvre avant la chute du gouvernement, après une motion de censure à cause de son budget en décembre 1979.

4.0 LE GOUVERNEMENT LIBÉRAL, DE MARS 1980 À SEPTEMBRE 1984

Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire : Un mois après le retour des Libéraux au pouvoir en mars 1980, M. Donald Johnston, président du Conseil du Trésor, s'est vu chargé de diriger l'examen d'un certain nombre de questions particulières ayant une incidence sur la gestion de la fonction publique et les activités de réglementation du gouvernement[36]. Le BCRR a été retenu, et il a préparé un plan de travail que le Cabinet a approuvé au début d'octobre 1980. Le plan avait deux objectifs principaux : améliorer l'administration publique par le biais de réformes du processus de réglementation et réduire le fardeau de la réglementation sur l'économie canadienne. Trois des employés principaux du BCRR avaient déjà travaillé pour le CEC sur le renvoi sur la réglementation.

---

34. Les Whittington, «Tories Prepare for Regulation Review», *Citizen*, Ottawa, 15 septembre 1979, p. 15.

35. *Ibid.*

36. Bureau du premier ministre, «Communiqué de presse», 25 avril 1980. Ce document se poursuit ainsi : «Les questions spéciales sont la recommandation de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) et du Comité de la gestion du personnel et du principe du Mérite dans la Fonction publique (le Comité d'Avignon), la législation omnibus sur les sociétés d'État, la question de la privatisation des sociétés d'État et la réforme de la réglementation».

Deux de ces personnes avaient déjà travaillé au Comité Peterson (voir ci-après). Le personnel du BCRR ne comprenait qu'environ dix personnes[37].

Dans un discours prononcé devant l'Association des manufacturiers canadiens en janvier 1981, M. Johnston (1981, p. 2) a souligné le fait que le gouvernement fédéral s'était engagé à améliorer le processus de réglementation. Il a déclaré que le plan de travail de la réforme de la réglementation comprenait trois parties : (i) un examen et un tri des lois et règlements existants; (ii) des améliorations au processus de réglementation et (iii) une déréglementation sélective. M. Johnston a reconnu que le dernier élément serait sans doute le plus complexe de la réforme de la réglementation. Le rôle du BCRR, qui devait demeurer à une petite échelle, était décrit de la manière suivante :

> Dans l'ensemble, des propositions particulières de changements émaneront de mes collègues qui ont été chargés, de par la loi, de différentes activités de réglementation. Mon rôle sera d'encourager les ministres et leurs fonctionnaires à examiner les changements dans la réglementation et à les appuyer dans leurs efforts (Johnston, 1981, p. 4).

En termes plus cyniques, cette déclaration signifie que le gouvernement avait opté pour l'autocensure. Si un ministre «fort» ne souhaitait rien faire pour modifier son domaine de réglementation, il n'aurait aucun ennui avec le BCRR, ni avec le président du Conseil du Trésor. Par ailleurs, si le ministre de l'Agriculture, par exemple, décidait d'abolir les pouvoirs de gestion de l'approvisionnement de certains offices de commercialisation, le BCRR lui donnerait son appui. En fait, le Bureau n'avait aucune utilité. Soit les ministres emportent l'adhésion du Cabinet pour leurs initiatives importantes, soit ils démissionnent, ou encore ils calment leurs ardeurs et se rallient à la volonté de leurs collègues dans le type de gouvernement par cabinet qui existe au Canada (voir chapitre 6).

Le plan de travail approuvé par le Cabinet en octobre 1980 visait la période qui se terminait en juin 1982. À ce moment-là, le BCRR était censé avoir atteint les objectifs suivants :

---

37. Les responsabilités du personnel spécialisé sont décrites dans BCRR (1982, p. 2).

Objectif 1 : Améliorer l'administration publique par des réformes du processus de réglementation [par] :

- la rationalisation de la législation de réglementation par un amendement à un projet de loi omnibus;
- l'élimination par des ministères choisis de règlements inapplicables, désuets, contradictoires et faisant double emploi;
- l'amélioration des évaluations d'impact de la réglementation par les ministères avant toute décision sur les nouveaux calendriers d'évaluation;
- des décisions sur la procédure d'examen par le Cabinet des décisions d'organismes de réglementation;
- des décisions sur les directives de politiques gouvernementales adressées aux organismes de réglementation;
- la préparation des descriptions de postes pour les postes dans les organismes de réglementation fédérale.

Objectif 2 : Réduire le fardeau de réglementation sur l'économie canadienne [par] :

- des modifications législatives en vue de réduire et de rationaliser les exigences de tenue de dossiers au palier fédéral;
- l'amélioration de l'accès du secteur privé au processus de réglementation, p. ex., mécanismes de consultation, [état des] projets de réglementation, accès à l'information, financement de groupes d'intérêt;
- les réactions et les décisions des ministères sur les recommandations finales du Conseil économique à propos de la réforme de la réglementation;
- la publication des nouvelles exigences en matière de conservation de dossiers (BCRR, 1980).

Dans un discours prononcé devant l'Association du Barreau canadien le 31 août 1981, M. Johnston a réitéré son projet très ambitieux de réforme de la réglementation. Il a déclaré qu'il était particulièrement enthousiaste à l'idée d'établir un état des projets de réglementation dans lequel les organismes de réglementation et les ministères énuméreraient leurs initiatives de réglementation prévues[38]. M. Johnston a déclaré que le gouvernement fédéral était fermement engagé dans une réforme de la réglementation, «mais je ne suis pas sûr que tous mes collègues apprécient pleinement ce que cela signifie pour eux[39]». Le ministre a dit qu'il pensait que la réforme de la réglementation constituait une arme économique importante contre l'inflation et s'inscrivait dans la stratégie économique du gouvernement.

---

38. *Globe and Mail*, 1er septembre 1981, p. 8.

39. Une des personnes qui l'a fait, Lloyd Axworthy, le ministre des Transports, a réussi à libéraliser la réglementation des compagnies aériennes dans sa «nouvelle politique aérienne canadienne» en mai 1984.

Le Comité Peterson : Le 23 mai 1980, le gouvernement Trudeau a créé un Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation. Ce groupe était chargé d'étudier la réglementation du gouvernement et de faire rapport à son sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment en ce qui concerne les objectifs, l'efficience, l'incidence économique et la portée grandissante de ces règlements, les moyens de rechange pour atteindre les objectifs de la réglementation [et] les façons dont les chevauchements entre les ressorts fédéral et provinciaux peuvent être éliminés[40]. Le groupe de travail, présidé par James Peterson[41], a été prié de faire son rapport pour le 19 décembre 1980. M. Peterson a demandé l'aide du président du CEC et des membres de la Direction du renvoi sur la réglementation.

Très rapidement, le groupe de travail a décidé de se concentrer sur les travaux déjà accomplis, au lieu de demander de nouvelles études. Il a décidé de se concentrer sur l'évaluation des projets de réforme de la procédure dans le rapport provisoire du Conseil économique (de novembre 1979), dans le *Rapport final* de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979), dans le document de travail de la Commission de réforme du droit, *Les organismes administratifs indépendants* (1980) et études connexes, dans plusieurs études de la Commission de l'Ontario sur la liberté de l'information et le droit à la vie privée[42] et dans des travaux connexes faits par des universitaires et des instituts de recherche[43].

Au début du mois d'août 1980, le Comité a publié un document de travail de 23 pages dans lequel il déclarait que la meilleure manière d'attaquer de front le problème de la réglementation, et du fardeau qu'elle

---

40. Chambre des communes, *Débats*, 23 mai 1980, p. 1356. La création de plusieurs autres groupes de travail a été annoncée en même temps; d'autre sources d'énergie et le remplacement du pétrole, les relations nord-sud, les compétences essentielles pour les années 1980; et les invalides et les handicapés. Le président du Conseil privé (M. Y. Pinard) a déclaré que ces groupes de travail «visaient à être des groupes d'action qui permettraient de mettre en valeur les talents de nos députés dans cette Chambre et assurer la participation, en particulier, des députés de l'Ouest du Canada dans l'élaboration de politiques qui sont reliées à des thèmes de grande importance» (*Ibid.*, p. 1356).

41. M. Peterson, tout d'abord élu comme premier ministre libéral en 1979, est titulaire d'un doctorat en droit civil, et il a été décrit dans au moins un article de presse, à Ottawa, comme une «étoile qui monte».

42. Voir Mullan (1979); Kernaghan (1978); Fox (1979); Litvak (1980); Eichmanis (1980); Mitchell (1980).

43. Voir Hartle (1979); Stanbury (1981); Schultz (1979); Janisch (1979) (1978); Doern (1978); Brown-John (1981), Stanbury, éd. (1980).

représente pour le secteur privé, consistait à examiner des mesures qui garantiraient un contrôle accru sur le processus de réglementation et une plus grande responsabilité pour l'activité de réglementation. Le document de travail présentait 28 suggestions en vue de a) l'amélioration de l'information et de la participation du secteur privé, b) l'amélioration de l'évaluation par le gouvernement des initiatives de projets de règlement, c) l'accroissement de la responsabilité des organismes de réglementation envers le Parlement, d) l'amélioration du rôle des organismes de réglementation (politique et responsabilité, nominations et procédures) et e) trouver des solutions au chevauchement, au double emploi ou aux conflits entre les ressorts de réglementation. Le Comité a invité les participants à présenter des mémoires écrits et a tenu des audiences dans plusieurs villes, outre Ottawa[44].

Le Comité Peterson a remis son rapport à la date fixée en décembre 1980 et a présenté 29 recommandations. Elles différaient très peu de celles du rapport provisoire du CEC, du rapport du CEO, du document de travail de la CRD, de la Commission Lambert et de nombreuses études faites par des universitaires. Il existait toutefois quelques différences remarquables. Le Comité a recommandé que les organismes de réglementation fédéraux soient assujettis à des directives de politiques obligatoires, mais que les appels devant le Cabinet, concernant des décisions du Conseil canadien des transports et du CRTC, soient maintenus. Deuxièmement, le Comité a recommandé la création d'un Comité spécial sur la réglementation du gouvernement en attendant la mise en oeuvre des réformes parlementaires requises[45]. Troisièmement, le Comité a recommandé que les dépens soient adjugés aux intervenants qui défendent l'intérêt public de manière plus systématique dans les actions de réglementation fédérales[46]. Une liste utile de critères a été proposée. Quatrièmement, le Comité a recommandé que les ministères envisagent de recourir au processus consensuel dès qu'ils ont décidé qu'une norme

---

44. Le Comité a reçu 89 mémoires écrits et entendu plus de 50 témoins. Voir Comité spécial sur la réforme de la réglementation (1981, pp. 45 à 50).

45. Il semble que les comités spéciaux recommandent l'institution d'autres comités spéciaux, de la même façon que les universitaires terminent une étude en recommandant d'autres études.

46. Cet aspect a été fortement souligné par Kane (1980) dans son ouvrage publié par l'IRP. Kane était un consultant principal auprès de ce comité, de même que deux anciens membres du personnel du Conseil économique (Renvoi sur la réglementation).

de réglementation constitue un principe approprié. Cinquièmement, le Comité a suggéré que le gouvernement attribue une grande priorité aux efforts constants pour diminuer la paperasse administrative et améliorer le service au public. Enfin, le Comité a recommandé des mesures immédiates pour réduire les chevauchements, les doubles emplois et les conflits en matière de santé et de sécurité au travail, d'étiquetage des aliments et de publicité, ainsi qu'en matière de préparation et de traitement des aliments[47].

En dépit de la diligence et du pragmatisme manifestés par le Comité, ses travaux semblent avoir disparu sans laisser de traces, en ce qui a trait aux effets sur la politique publique à court terme[48]. Il faut souvent un certain temps avant que le système «absorbe» certaines idées.

État des projets de réglementation : La recommandation formulée par le CEC (1979, p. 83), à savoir que les gouvernements fédéral et provinciaux devaient instituer un calendrier annuel de la réglementation pour regrouper les préavis de nouveaux règlements, a été adoptée par le gouvernement libéral deux ans plus tard. Le 11 janvier 1983, M. Herb Gray, qui était alors président du Conseil du Trésor, a annoncé qu'à compter de mai, les principaux ministères auteurs de réglementation donneraient un préavis des changements proposés dans les activités de réglementation fédérales par la publication d'états des projets de réglementation. Le BCRR a précisé qu'un état des projets de réglementation devait être publié deux fois par an[49]. Tout en gérant le programme des états de projets de réglementation, le BCRR ne faisait pas d'évaluation économique préalable de la nouvelle réglementation et n'en supervisait pas. Les principaux ministères de réglementation, notamment Agriculture, Communications,

---

47. Voir les études réalisées pour le Conseil économique par Anderson (1981), Leckie et Morris (1980) et Shapiro et Hughes (1980). Ils ont montré qu'il y avait en fait moins de chevauchements dans la pratique qu'il ne semblait y en avoir à l'origine.

48. Un groupe de travail du Bureau du Conseil privé a examiné la question de la formulation de politiques et de la responsabilité des organismes de réglementation, mais le document de travail n'a abouti nulle part.

49. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, p. 659) a dit que le programme d'état des projets de réglementation était une expérience de deux ans auquel participent 15 ministères et organismes. Aux États-Unis, un état des projets de réglementation est publié deux fois par année. Le *Unified Agenda of Federal Regulations* du 22 avril 1991 comprenait 1 484 pages et a été décrit comme un survol global des activités de réglementation fédérales prévues. Le *Regulatory Program of the United States Government* pour 1991-1992 contient 736 pages!

Consommation et Affaires commerciales, Énergie, Mines et Ressources, Environnement, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social, Affaires Indiennes et du Nord, Travail et Transports, devaient publier un préavis précoce de tous les changements potentiels dans leurs activités de réglementation sous forme d'un état de projets de réglementation deux fois par an. En outre, les principaux organismes de réglementation fédéraux au Canada, comme le CCT, le CRTC, l'ONE et la CCEA devaient publier leurs propres états de projets de réglementation.

Les états de projets de réglementation de mai et de novembre étaient conçus pour la mise en oeuvre de la politique du gouvernement fédéral, afin d'aviser le plus tôt possible de toutes les initiatives de réglementation envisagées pour promouvoir une consultation constructive et produire une meilleure réglementation qui soit moins lourde (BCRR, 1983, p. 3). Toutefois, les états ne visaient pas à fournir des renseignements détaillés sur toute initiative particulière. Les lecteurs devaient plutôt recevoir suffisamment de renseignements pour pouvoir décider s'ils souhaitaient en savoir plus ou participer au processus de consultation.

Le BCRR (1983, p. 3) a suivi la notion de réglementation du CEC (1979) dans sa définition d'une initiative de réglementation

> Au sens générique large, la réglementation consiste dans l'imposition de règles au secteur privé afin de modifier la conduite. Ces règles gouvernent en général les prix, le rendement, le taux de rendement, les conditions d'entrée sur le marché et de sortie, les méthodes de production, les attributs d'un produit ou d'un service, la divulgation de l'information et les conditions de service.
>
> Les états devraient aviser des interventions réglementaires éventuelles par tous les moyens, y compris à la fois la création et la révision de politiques, de programmes, de lois, de législations déléguées (réglementation), de directives, de politiques, de lignes de conduite et d'ordonnances.
>
> Une initiative de réglementation correspond à toute activité ou exercice du pouvoir fédéral pouvant conduire à la création, à la modification ou à l'élimination de règlements et pouvant affecter une décision sur la quantité ou la qualité des mesures de réglementation qu'un ministère pourrait prendre.

Le BCRR a toutefois souligné que les états de projets ne correspondaient pas à des engagements de prendre des mesures ou d'adopter des lois. Il ne s'agissait que de documents d'information. Chaque section de ministère ou d'organisme était composée de sept parties : introduction; responsabilités réglementaires du ministère; table des matières; mesures possibles (y compris le pouvoir légal et l'exigence éventuelle d'une AISE); les examens et les analyses de politiques; le calendrier d'évaluation des programmes de réglementation et les questions déjà réglées.

À la publication de la quatrième édition de l'état des projets en décembre 1984, le président du Conseil du Trésor a déclaré qu'il se pouvait que ce soit le dernier puisque le gouvernement fédéral voulait évaluer la valeur du programme qui coûtait environ 200 000 dollars par an[50]. Le programme avait été mis sur pied, à l'essai, pendant deux ans. En 1983, le gouvernement en a vendu 4 200 copies. Les chroniqueurs financiers ont demandé que l'on continue de publier l'état des projets pour plusieurs raisons : le coût en était minime et il paraissait valable; l'état des projets aurait, certes, dû être assujetti à une ACA, mais il était trop tôt pour le faire après deux ans seulement; la publication continuait à s'améliorer (c'est-à-dire que ce n'est qu'à la quatrième édition qu'un index des matières y a été ajouté); la version électronique n'avait été disponible que quelques mois auparavant, en 1984; le chiffre d'affaires avoisinait le nombre qui est considéré comme un «meilleur vendeur» au Canada; le document renfermait une quantité énorme de renseignements sur le processus de réglementation fédérale (la quatrième édition contenait plus de 1 000 entrées et couvrait 722 pages) et l'état des projets donnait un préavis pour 15 ministères et organismes, ce qui plaçait les entreprises et autres administrés dans une meilleure position pour pouvoir influer sur le processus et le rendre moins coûteux et plus efficace.

Comme nous le verrons, les Conservateurs, sous la direction de Brian Mulroney, ont conservé l'état de projets de réglementation, mais ils l'ont légèrement modifié pour en faire un *Plan de réglementation* annuel. Voir le chapitre 4.

---

50. Ronald Anderson, «Regulatory Agenda's value may well outweight its cost», *Globe and Mail*, 14 décembre 1984, p. B2.

Chapitre 4

LES RÉFORMES DU PROCESSUS ENTREPRISES PAR LE GOUVERNEMENT MULRONEY, DE SEPTEMBRE 1984 À 1992

1.0 INTRODUCTION

Le professeur Richard Schultz (1989, p. 195) fait valoir que peu de promesses précises ont été faites pendant la campagne électorale de 1984, en matière réglementaire, excepté, bien entendu, si ce n'est, bien sûr, celles qui visaient à démanteler le Programme national de l'énergie, créé par les Libéraux en octobre 1980, et à ouvrir le Canada aux investissements commerciaux par l'élimination ou la refonte radicale de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*. Le premier discours du Trône de M. Mulroney ne contenait pratiquement rien sur les propositions réglementaires, si ce n'est la promesse de réformer le cadre réglementaire du secteur des services financiers.

Le présent chapitre est divisé en deux sections : la section 2 renferme une description et une analyse des études et des propositions visant à réformer le processus de réglementation, pour la période de septembre 1984 à novembre 1992; la section 3 porte sur les réformes du processus faites par le gouvernement Mulroney.

Les principales réformes entreprises par le gouvernement Mulroney sont les suivantes :

- Deux grands énoncés de principes concernant la réglementation et le processus de préparation des règlements : *Politique en matière de réglementation* et *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* en 1986.
- Un «ensemble pour améliorer le programme de réglementation» comprenant trois initiatives de réforme précises visant les programmes de réglementation dans 23 ministères et organismes en 1986.
- L'établissement d'un Plan de réglementation fédérale annuel, en 1987, en remplacement des états des projets de réglementation publiés deux fois par année).

- En 1986, il a été exigé que tous les nouveaux règlements soient accompagnés d'un résumé de l'étude d'impact sur la réglementation (qui allait au delà de l'ancienne exigence relative à l'AISE).
- À partir de 1986, les ministères et les organismes devaient consulter les intéressés du secteur privé (et d'autres ministères gouvernementaux) avant que des projets de règlements ne soient présentés au gouverneur en conseil.
- Des améliorations dans le processus d'examen juridique des projets de règlement par les fonctionnaires du ministère de la Justice au Bureau du Conseil privé.
- Des modifications au *Règlement de la Chambre des communes* pour donner au Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements le pouvoir de présenter une proposition négative à la Chambre des communes de façon à éliminer des règlements, ou une partie d'un règlement.
- En 1987 et 1988, des efforts ont été faits pour accélérer le rythme auquel les ministères et les organismes menaient les évaluations *ex post* de leurs programmes de réglementation. (Voir chapitre 7).

Voir **annexe 7**.

2.0 ÉTUDES ET PROPOSITIONS

2.1 Groupe de travail Nielsen

Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, sous la direction du vice-premier ministre Erik Nielsen, a été mis sur pied par le gouvernement Mulroney le lendemain du jour où le Cabinet a prêté serment[1]. Ses deux principaux objectifs étaient les suivants : service amélioré pour le public et meilleure gestion des

---

1. Selon le Groupe de travail qui a étudié les programmes de réglementation, «Le travail d'examen qui vient de s'achever [est] unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extragouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État» (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. i).

programmes de l'État. Un comité consultatif du secteur privé a été constitué pour examiner les travaux de nombreux groupes d'étude qui comprenaient des personnes du secteur public et du secteur privé. Il a déposé ses rapports en décembre 1985 (soit six mois après la date prévue au calendrier annoncé), et ils ont été publiés le 11 mars 1986[2].

Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes comprenait le ministre des Finances (Michael Wilson), le ministre de la Justice (John Crosbie) et le président du Conseil du Trésor (Robert de Cotret). D'après M. Nielsen (1985, p. 2) l'examen visait à produire des programmes plus simples, plus compréhensibles et plus accessibles à leur clientèle. Le mandat insistait sur un meilleur service au public, moins de paperasse et une plus grande efficacité. Le Groupe de travail a adopté un plan de travail en trois volets : l'élaboration d'un inventaire des programmes fédéraux, l'évaluation de bon nombre d'entre eux et un plan d'action (Nielsen, 1985, p. 2).

Un Comité consultatif du secteur privé a été constitué en novembre 1984 avec des représentants de FCT, de CTC, de l'ICCA, du BCNI, de l'Association canadienne des consultants en gestion, de l'AMC, du CCC, de la FCEI, du COSB, du Conseil du patronat, du Groupement des entreprises québécoises et de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. Darcy McKeough, l'ancien trésorier de l'Ontario est devenu l'intermédiaire entre le Groupe de travail et différents groupes du secteur privé. Le conseiller clé de la fonction publique était M. Peter Meyboom du Conseil du Trésor.

En février 1985, M. Nielsen a déclaré que le gouvernement avait imposé un moratoire sur toutes les nouvelles initiatives pendant que l'examen des six premiers domaines prioritaires avait été fait. Les programmes de réglementation figuraient au numéro sept sur la liste[3]. Quelque 989 programmes dans 126 ministères et organismes, à un coût annuel de 92 milliards de dollars, avec 170 000 années-personnes, ont été étudiés grâce à

---

2. Voir *Globe and Mail*, 12 mars 1986, pp. A1 et A4; et 13 mars, pp. A4 et A5. Mais à noter que le 13 février 1986, le vice-premier ministre a annoncé la nouvelle stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement qui était fondée sur l'examen des programmes réglementaires fait par le Groupe de travail.

3. L'étude des programmes de réglementation était présidée par Tony Campbell qui était alors à la tête du Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

des groupes mixtes de fonctionnaires et de gestionnaires du secteur privé (Nielsen, 1985, p. 3). L'un des onze «domaines prioritaires» était celui des programmes de réglementation. (Les autres comprenaient notamment l'agriculture, le logement, l'inspection des aliments, les programmes de création d'emploi et de formation et le régime d'assistance publique du Canada.)

Le mandat du groupe d'étude qui examinait les programmes de réglementation lui imposait de donner son avis sur l'efficacité, le caractère approprié et l'adaptation

- du système dans son ensemble en insistant particulièrement sur les procédures d'évaluation, d'approbation et d'examen préalables,
- les procédures de coordination et de consultation du secteur privé,
- les procédures de coordination et de consultation interministérielles et intergouvernementales,
- la mise en application, l'observation des règlements existants et la cohérence dans l'administration (8 janvier 1985, pp. 1 et 2).

D'après Nielsen (1989, p. 229), la mise en oeuvre de certaines des recommandations faites dans l'étude de 3,7 millions de dollars (21 rapports distincts) aurait économisé aux contribuables fédéraux plus de 500 millions de dollars au cours de la première année seulement. Il mentionne que les efforts comparables aux États-Unis (la Commission Grace) et au Royaume-Uni (à l'époque de M^{me} Margaret Thatcher) visaient principalement à réduire les coûts tandis que notre intention (au Canada) était d'améliorer les programmes pour mieux servir le public canadien. Il a aussi ajouté :

> Notre mandat n'a jamais contenu de directive de réduction des coûts. Les économies qui ont pu être réalisées provenaient de la découverte de programmes désuets, de double emploi et de redondances. Ce type d'économie était le résultat heureux de la grande part de nos efforts. L'influence de l'examen des programmes se fera sentir pendant les décennies à venir (Nielsen, 1989, p. 229).

Nielsen (1989, p. 229) a fait remarquer que les 21 volumes produits par les groupes d'étude ont été publiés malgré les objections très vives de certains de ses collègues du Cabinet. À son avis, les gens ont le droit de savoir et de discuter de la façon dont leur argent est dépensé et tout autant le droit de savoir que les habitudes de dépenses sont sur le point de changer (Nielsen, 1989, p. 229).

Les rapports du Groupe de travail ont été renvoyés au comité compétent de la Chambre des Communes, mais en dépit de nouvelles règles qui donnaient davantage de pouvoir aux députés pour élaborer leurs propres mesures, ces rapports ont été placés au bas de la pile, en dessous d'autres travaux. Très peu de choses ont été faites pour mettre en oeuvre les changements proposés. Selon un chroniqueur, le nouveau gouvernement conservateur était trop facilement effrayé par les lamentations des groupes d'intérêt visés[4].

Deux ans après la fin des travaux du Groupe de travail, le chroniqueur Jeffrey Simpson a conclu que lorsque des programmes entiers ou des services existants ont été contestés, il y a eu beaucoup de remous, et le gouvernement s'est dérobé (cité dans Nielsen, 1989, p. 230). Nielsen (1989, p. 230) a déclaré qu'aucun politicien ne pouvait se plaindre de façon légitime lorsque ses suggestions étaient rejetées parce qu'elles provoquaient trop de colère dans le public. Le politicien ne peut que garder son calme et réessayer en espérant qu'un jour le bon sens prévaudra[5].

Les travaux du Groupe de travail Nielsen ont disparu presque sans laisser de trace[6]. D'après un agent polyvalent, seuls trois des vingt et un rapports (dont un traitait des programmes de réglementation) a vu une grande partie (plus de 60 %) de ses recommandations mises en oeuvre sous une forme ou une autre. Il est évident que

---

4. Sid Handleman, «Nielsen task force forgotten», *Sunday Star*, Toronto, 15 mars 1987, p. B3. Hyman Soloman, «Nielsen study: To publish or not?» *Financial Post*, 21 décembre 1985, p. 9.

5. On se souvient de la remarque de George Bernard Shaw qui a dit que les réformateurs avaient l'idée que des changements pouvaient être accomplis par un bon sens brutal.

6. Voici quelques raisons possibles : (1) Nielsen ne s'est pas assuré que ses collègues du Cabinet appuieraient le Groupe de travail. Sa manière radicale de faire des changements l'a isolé de ses collègues et de bon nombre de hauts fonctionnaires. De plus, lorsque le Groupe de travail a commencé ses activités, il examinait des «programmes du parti Libéral», mais lorsqu'il a terminé ses travaux (18 mois dans le premier mandat des Conservateurs), les propositions visaient à changer des programmes des ministres conservateurs -ceux qu'ils en étaient venus à connaître, à aimer et à gérer. (2) Nielsen a perdu son crédit auprès du premier ministre. Bien qu'il ait été vice-premier ministre, Nielsen ne faisait pas partie de l'entourage du premier ministre. Nielsen a peu à peu perdu de son influence au sein du groupe dirigeant, au moment où les problèmes politiques se sont abattus sur le Groupe de travail, mais surtout à cause de la façon dont il avait traité l'affaire Sinclair Stevens lorsque le premier ministre se trouvait à l'étranger. (3) Les changements proposés dans plusieurs rapports allaient beaucoup plus loin que ceux de la Commission Grace aux États-Unis (peut-être du fait que la plupart des membres des groupes de travail du secteur privé étaient des cadres intermédiaires). (4) Le Comité consultatif du secteur privé, qui était appuyé fortement par la Chambre de commerce canadienne, a été attaqué par le BCP et est donc devenu insatisfait. Ce n'était donc pas là un organe de réformes efficace après le dépôt du rapport par le Groupe de travail.

l'ouvrage qui portait sur les programmes de réglementation a aidé à formuler les réformes entreprises par le gouvernement Mulroney, à partir du début de 1986.

2.2 Rapport du Groupe de travail sur les programmes de réglementation

L'ouvrage de 684 pages sur les programmes de réglementation, préparé par le groupe de travail Nielsen, examinait 146 programmes qui utilisaient 35 000 années-personnes dans une foule de ministères et d'organismes, à un coût direct de 2,9 milliards de dollars en 1985-1986 (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a). L'une des quatre tâches attribuées au «groupe de réglementation» était de faire rapport sur «l'efficacité, le caractère approprié et l'adaptation ... du système dans son ensemble en insistant particulièrement sur les procédures d'évaluation, d'approbation et d'examen préalables de la réglementation» (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 1). Pour l'évaluation de l'inventaire des programmes de réglementation, le groupe devait utiliser onze critères, notamment du point de vue coûts-avantages, à savoir si les coûts administratifs ou indirects sur le plan socio-économique du programme semblent supérieurs aux avantages, la pertinence, l'adaptation, l'efficacité, le chevauchement ou le double emploi, l'uniformité, le caractère d'entrepreneur et les différentes incidences sur les petites ou grandes entreprises (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, pp. 12 et 13).

Dans la préface à son rapport, le groupe qui étudiait les programmes de réglementation a déclaré qu'il n'y avait pas de réglementation libre et elle a fait remarquer combien la réglementation pouvait être néfaste pour la liberté personnelle et commerciale en disant que la réglementation était l'abolition de la liberté et que, lorsqu'elle allait trop loin comme elle l'avait fait, elle risquait de menacer les fondements mêmes de celle-ci. Un excès de réglementation, a-t-on dit, pouvait entraîner la perte de l'initiative personnelle, la stagnation de l'économie et le déclin des gouvernements responsables (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 11).

Selon le groupe d'étude des programmes de réglementation, les problèmes principaux peuvent être énoncés de la façon suivante :

(1) Il n'existe pas vraiment de système fédéral de réglementation proprement dit. Il a signalé la présence d'un mélange assez flou, incontrôlé, très variable et tout à fait confus de dispositions législatives, de lignes directrices de politiques et de pratiques administratives improvisées.

(2) Le gouvernement ne dispose d'aucun mécanisme efficace pour planifier ou contrôler, de manière globale, l'intervention réglementaire du gouvernement fédéral dans le secteur privé.

(3) Il existe une multitude de procédures pour l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre des règlements. La combinaison de politiques et de procédures sans cohérence d'un ministère à l'autre et d'un organisme à l'autre avait pour effet de gravement entraver l'efficacité et l'équité de la réglementation fédérale. Ceci est au désavantage du gouvernement dans son ensemble en éveillant l'antagonisme dans le secteur privé et en mettant en doute la nature légitime des règlements comme instrument pour accomplir les objectifs sociaux et économiques du gouvernement.

(4) Le processus d'évaluation de l'incidence socio-économique (EISE) est insatisfaisant, des ressources insuffisantes y sont consacrées et personne ne semble en tenir compte.

(5) Une des parties du système qui est structuré, le processus d'examen en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*, a été la cause de graves étranglements et délais dans le système de réglementation du fait de ressources inadéquates et inappropriées et d'une gestion débordée.

(6) Le gouvernement ne dispose d'aucun mécanisme efficace pour lui permettre d'évaluer systématiquement les programmes de réglementation existants et de décider s'il fallait les maintenir, les abolir ou les modifier. Le grand nombre de «programmes à embûches» qui ont été mis en évidence par le groupe d'étude à la Section B montrent l'imperfection des dispositifs existants.

(7) Les activités existantes au sein du gouvernement qui ont pour but d'améliorer des aspects du système de réglementation fédéral sont fractionnées, inadéquatement coordonnées et, jusqu'à un certain point, font double emploi.

(8) Rien de tout cela ne devrait être surprenant puisqu'il n'y a jamais eu de politique gouvernementale qui édicte des principes d'intervention réglementaire (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, pp. 633 et 634).

Un énoncé plus détaillé est présenté à l'**annexe 3**.

Le groupe d'étude de la réglementation a conclu que «les Canadiens sont trop réglementés». Une des raisons citées à cet égard était que les avantages de la réglementation pouvaient se voir très facilement, étaient bien ciblés et pouvaient être exploités immédiatement alors que la plupart de ses coûts étaient indirects, obscurs et très

diffus. Comme «point de départ», le groupe d'étude a précisé quatre principes, notamment que «le recours à la réglementation dans une situation particulière devrait être le fruit d'un équilibre entre les avantages et les coûts directs et indirects» (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 15).

Parmi les 15 «conclusions générales» du groupe, trois traitaient de l'application de l'ACA à la réglementation :

- Le processus de réglementation a été assujetti à une insuffisance du contrôle administratif ou de la surveillance politique.
- Les auteurs des règlements sont tout à fait insensibles aux coûts cachés de la réglementation et ne sont pas conscients des solutions de rechange à l'utilisation de textes réglementaires.
- Les programmes de réglementation ont fait l'objet d'examen systématique inadéquat par les ministères responsables (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 18).

Le groupe a proposé que le gouvernement fédéral se concentre sur l'amélioration des nouveaux règlements et programmes, du fait que la correction des erreurs commises par le passé et la modification radicale de la structure actuelle de la réglementation n'est pas réalisable[7] (p. 20). À noter cependant que le Groupe d'étude qui examinait les programmes de réglementation n'a pas recommandé que l'ACA soit exigée pour tous les nouveaux règlements (même ceux qui sont importants), ni qu'aucun nouveau règlement ne soit adopté, à moins que les avantages sociaux qui en découlent n'excèdent les coûts. (L'administration Reagan a pris une position au début de 1981.)

Le groupe d'étude a proposé que le gouvernement fédéral «établisse un "budget de réglementation" pour fixer un plafond aux coûts économiques globaux imposés par la réglementation fédérale. Les ministères et les organismes seraient tenus d'établir une prévision des coûts entraînés par les activités projetées et de démontrer que ces projets n'excéderont pas leur portion du budget de réglementation» (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 666). En outre, «le gouvernement ne dispose pas de mécanisme efficace pour lui permettre d'évaluer systématiquement les programmes de réglementation existants et pour décider s'il fallait les

---

7. Le Groupe d'étude conclut qu'au fil des années, quelques améliorations ont été apportées au processus de réglementation fédérale. Cependant, dans son ensemble, peu de choses ont été entreprises et encore moins accomplies. Le système n'est ni efficace, ni adéquat (Groupe d'étude/Groupe de travail, 1985a, p. 633).

maintenir, les abolir ou les modifier» (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 632).

Le groupe d'étude a déclaré que le processus d'EISE est «insatisfaisant, que des ressources insuffisantes y sont consacrées et que personne ne semble en tenir compte» (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 633). L'exigence relative à l'EISE a été critiquée à plusieurs autres égards : elle ne s'appliquait pas aux nouvelles lois réglementaires (seulement aux nouveaux règlements), et elle imposait une analyse plus détaillée que ce qui pourrait être justifié raisonnablement pour la plupart des règlements. D'après le groupe qui étudiait les programmes de réglementation du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, p. 628), les commentaires du secteur privé sur la qualité méthodologique des huit analyses [AISE] produites jusqu'à présent étaient mixtes, bien que généralement critiques[8]. Certains adversaires voudraient que l'analyse soit faite par des consultants du secteur privé. Toutefois, la moitié des ministères et organismes fédéraux estiment que les AISE devraient être étendues à tous les règlements fédéraux ayant une certaine incidence potentielle sur le secteur privé.

En dépit de ces critiques, le groupe d'étude a recommandé (entre autres choses - voir l'**annexe 4**) que l'exigence d'AISE soit maintenue pour les règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité afin d'aider les ministres à prendre des décisions plus éclairées. De plus, ils ont recommandé d'établir une politique globale qui préciserait les éléments d'information à fournir aux ministres, y compris l'évaluation des coûts et des avantages, ce qui s'inscrirait dans un résumé de l'étude d'impact de la réglementation de portée plus vaste. Le groupe d'étude a aussi recommandé d'étendre les normes des AISE aux «règlements visant tous les domaines», non seulement aux règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité. Un tel objectif pourrait être atteint, soit en maintenant à leurs niveaux actuels les limites de coût de 10 millions de dollars en dollars courants, soit en les réduisant (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 672-73).

---

8. À noter que l'**annexe 2** énumère 16 AISE faites entre 1979 et 1985. Mes recherches indiquent que même si le Groupe de consultation technique au Secrétariat du Conseil du Trésor a inventé l'AISE et a aidé à l'administrer, il n'a pas gardé une liste complète des AISE.

Plusieurs éléments doivent être notés à propos des réformes envisagées par le groupe d'étude. Premièrement, ce groupe se préoccupait beaucoup plus du préavis, des dispositions concernant la consultation, de l'amélioration du contrôle par les ministres et le Cabinet, de l'amélioration de la coordination du processus et de la garantie d'observation, que de s'assurer que les avantages sociaux des nouveaux règlements excèdent leurs coûts. Deuxièmement, bien que le groupe ait recommandé d'étendre l'exigence relative à l'AISE, il n'a pas tenu compte du fait que, si cette exigence est étendue à des règlements qui agissent directement surtout pour redistribuer le revenu (p. ex., les offices de commercialisation qui gèrent l'approvisionnement), les coûts d'efficacité seront toujours largement supérieurs aux gains d'efficacité. En fait, la plupart des économistes américains sont d'accord pour dire qu'il n'est pas nécessaire de faire une ACA pour les nouveaux règlements directs, du fait qu'ils ne peuvent pas, par définition, répondre au critère selon lequel les avantages doivent excéder les coûts. Troisièmement, il n'a pas été proposé que de nouveaux règlements ne soient pas adoptés à moins que leurs avantages sociaux n'excèdent leurs coûts sociaux.

2.3 Évaluation des programmes : critique et proposition de Hartle

En février 1990, le professeur D.G. Hartle a fait parvenir au Comité sénatorial permanent des finances nationales un article intitulé «Increasing Government Accountability: A Proposal that the Senate Assume Responsibility for Program Evaluation» (voir Hartle, 1990). Il était extrêmement critique à l'endroit du système d'évaluation des programmes pratiqué dans les ministères fédéraux, en vertu des lignes directrices établies pour la première fois en 1977 par le Conseil du Trésor[9]. Hartle a dit que l'évaluation des programmes était et est surtout un abus de confiance ou, si l'on veut, une charade ou une astuce de relations publiques (Hartle, 1990, pp. 23A:2 et 23A:3). Il a suggéré que le Sénat «soit un forum public pour la présentation d'évaluation concurrentielle de programmes de dépenses existants...» (p. 23A:4). En cas de succès, le Sénat étendrait sa portée pour inclure «d'autres instruments», comme les règlements. De l'avis de Hartle (1990, p. 23A:27), le Bureau du contrôleur général n'a ni le mandat, ni l'influence nécessaire pour faire de l'évaluation de programmes un exercice valable sur

9. Voir le chapitre 3 et Secrétariat du Conseil du Trésor (1977a), (1977b).

le fond plutôt qu'un exercice pour la forme. Les chefs de services et les ministres chargés de ces ministères ne permettront pas, ne récompenseront pas non plus, les auteurs de critiques internes gênantes. À son avis, non seulement la plupart de ces prétendues évaluations ne sont pas fondées ou concernent des questions de gestion qui sont arrangées de façon à ressembler à des évaluations, elles sont trop anodines pour faire accepter une propagande égoïste (Hartle, 1990, p. 23A:28). Cependant, Hartle est d'avis qu'il n'est pas suffisant de donner au vérificateur général le pouvoir de faire rapport sur la qualité des évaluations et sur la réaction des ministères à des évaluations compétentes parce que les évaluations de programmes «ne peuvent être dépourvues de jugements de valeurs et sont donc inhérentes à la politique» (p. 23A:29). Comme nous l'expliquerons au chapitre 8, les critiques de Hartle sont, en grande partie, injustes parce qu'elles évaluent la politique d'évaluation de programmes en termes de critères que, de toute évidence, la politique n'est pas conçue pour satisfaire. En d'autres termes, la politique est conçue pour satisfaire des objectifs autres que ceux qu'Hartle considère implicitement comme les siens.

Le Comité sénatorial a tenu des audiences sur la proposition de Hartle aux mois de mars, de mai, de juin, de septembre, d'octobre et de novembre 1990. En janvier 1991, il a émis son rapport dans lequel il concluait que «toute amélioration passe par le renforcement des pouvoirs et des responsabilités du Contrôleur général» (Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1991, p. 46:25). Le Comité a déclaré que (i) «le BCG ne se montre guère intéressé à renseigner le Parlement...»; (ii) le BCG a refusé de lui fournir ses évaluations de la qualité des évaluations des programmes - celles-ci ne sont communiquées qu'aux ministères qui font l'objet d'une évaluation; et (iii) «le BCG préfère agir comme intermédiaire entre le Conseil du Trésor (et les organismes centraux) et les ministères qui sont évalués, plutôt que comme organisme central de plein droit» (p. 46:25). Le Comité a indiqué que les initiatives APRM et Fonction publique 2000 (FP 2000) (voir Gouvernement du Canada, 1990) «accroissent l'autonomie des ministères et rendent plus difficile le contrôle central de l'évaluation de programme» (p. 46:26). Il n'a fait qu'une seule recommandation : «que le personnel responsable de l'évaluation de programme dans les ministères et organismes soit muté au Bureau du Contrôleur général» (p. 46:26). Il a été affirmé qu'un tel transfert «ferait que les perspectives de carrière des évaluateurs seraient liées au BCG et ne seraient pas menacées par les évaluations défavorables qu'ils seront amenés à faire» (p. 46:26).

McQueen (1992, p. 41) dit que l'avis du BCG en ce qui concerne la recommandation du Comité sénatorial pourrait mettre en valeur la responsabilité de rendre compte aux organismes centraux, mais ni ne mettrait en valeur le rôle de l'évaluation dans la prise de décision des ministères, ni ne servirait l'objectif de la FP 2000, selon lequel les directeurs de services à tous les niveaux soient plus responsables de l'élaboration et de la mise sur pied de façons novatrices et plus rentables de servir le public.

La publication d'évaluations *ex post* de programmes de réglementation est examinée de façon plus approfondie au chapitre 7.

2.4 Annonces faites dans l'exposé budgétaire de 1992

Dans les documents budgétaires du 25 février 1992, sous la rubrique «Allégement du fardeau réglementaire», le ministre des Finances a annoncé ce qui suit :

> Le gouvernement entame un réexamen de la réglementation existante, ministère par ministère, de manière à s'assurer que l'utilisation des pouvoirs réglementaires du gouvernement se traduit par une prospérité maximale pour les Canadiens. Dans ce contexte, les ministères devront examiner la réglementation existante afin de déterminer si elle est conforme à cet objectif[10]. Il s'agit là d'une tâche d'envergure, qui devra être exécutée par étapes. Agriculture Canada, Transports Canada et Consommation et Corporations Canada seront les premiers ministères à entreprendre ce réexamen
>
> Ce réexamen devrait comporter, entres autres choses, une «rejustification» publique des règlements qui doivent être conservés, de manière que ceux qui nuisent à la créativité et à l'efficience dont les entreprises canadiennes ont besoin pour être concurrentielles et prospères dans le monde moderne ou qui ne répondent plus aux objectifs publics, soient éliminés.

10. L'**annexe 5** donne le mandat d'un examen ministériel interne des programmes de réglementation.

En conséquence, le gouvernement demandera au Comité permanent des Finances de réexaminer les programmes réglementaires fédéraux actuels afin de :

- déterminer dans quelle mesure ils influent sur notre compétitivité; et
- proposer des améliorations aux programmes et aux processus réglementaires ainsi qu'à la collaboration intergouvernementale.

Le gouvernement demandera au Comité de présenter son rapport à la Chambre d'ici le 30 septembre 1992.

Dans une lettre adressée au président du Comité permanent des finances de la «Chambre des communes (19 mars 1992), le président du Conseil du Trésor pressait le Comité de se concentrer sur les façons d'améliorer le processus de réglementation en vue d'améliorer la compétitivité du Canada (voir Loiselle, 1992a et l'**annexe 6**). Le Sous-comité de la Réglementation et de la Compétitivité a été mis sur pied par le Comité des finances et a tenu sa première audience le 7 mai 1992[11]. Le 15 mai 1992, le ministre de l'Agriculture a annoncé la création d'un groupe d'examen de la réglementation composé de représentants de l'industrie et du gouvernement, et d'un universitaire pour le conseiller lui-même, ainsi que le ministère, en ce qui concerne les recommandations provenant de l'examen des programmes de réglementation du ministère. Le Sous-comité devrait tenir d'autres audiences en septembre. Par conséquent, il ne déposera probablement pas son rapport avant novembre 1992. En 1993, le CEC[12] devrait produire un rapport à partir du renvoi sur le gouvernement et la compétitivité qu'il a reçu en 1991. Un des éléments principaux de ce renvoi sera constitué par une discussion des incidences de la réglementation par tous les paliers du gouvernement, en ce qui concerne la compétitivité internationale du Canada. Une série d'études portant sur l'efficacité des règlements devrait être publiée à la fin de 1992 (voir Purchase, 1992a).

---

11. Voir *Procès-verbaux et témoignages* du Sous-comité de la Réglementation et de la Compétitivité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, documents n° 1 à 10 (7 et 12 mai; 1 au 4, 9 au 11, et 16 juin).

12. Bien que le Conseil ait été aboli en juin 1992, ce projet est mené par l'intermédiaire de l'université Queen's.

3.0 INITIATIVES DE RÉFORME DU PROCESSUS

3.01 Historique

La réforme de la réglementation, au sens large, a été mise à l'ordre du jour économique du gouvernement Mulroney dès son arrivée au pouvoir en septembre 1984. C'était l'un des thèmes du *Programme de renouveau économique*, publié par le ministère des Finances en novembre 1984[13]. Ce *Programme* indiquait que le gouvernement était devenu trop imposant : «Il intervient trop dans le marché et il pose des obstacles ou crée des distorsions dans le processus de l'entreprise privée. Certains secteurs d'activité sont l'objet d'une trop grande réglementation, d'autres sont trop protégés, non seulement des importations mais aussi de la concurrence nationale.» Le programme a donné le ton aux thèmes du Plan d'action en matière de réglementation du gouvernement, annoncée en février 1986, lorsqu'il a mentionné qu'une réforme passerait par une réglementation meilleure et plus nombreuse dans des domaines où il existe des lacunes notoires dans la réglementation fédérale.

Le point de vue des Conservateurs sur la réforme de la réglementation est exprimé dans une déclaration du ministre chargé de la privatisation et des affaires réglementaires. Don Mazankowski a déclaré que la réforme de réglementation n'était pas un objectif idéologique en soi, mais qu'il constituait plutôt une politique parmi d'autres visant à promouvoir la création de nouvelles richesses et de nouvelles possibilités d'emploi (BPAR, 1988b, p. 1). Il a défini de façon implicite la réforme de la réglementation comme s'inscrivant dans les exigences permanentes d'un bon gouvernement. À son avis, la réforme impose de trier les programmes et les procédures inefficaces et d'introduire des améliorations pour s'adapter à l'évolution[14].

D'après M. Mazankowski, le gouvernement Mulroney a donné une impulsion particulière à la réforme de la réglementation pour deux raisons : réduire les obstacles à la croissance économique et à l'innovation, du fait de la faiblesse de l'économie (il faut se souvenir que les Conservateurs sont entrés au pouvoir à la fin de la pire récession de l'histoire du Canada depuis la crise du début des années 1930); corriger la norme de gestion

---

13. À noter que ce document a été rédigé par des fonctionnaires avant l'arrivée au pouvoir des Conservateurs!

14. Ce souci de la régie interne devait aussi justifier ou expliquer le programme de privatisation du gouvernement fédéral - voir Stein (1989).

«inacceptable» des activités de réglementation fédérales qui était inefficace et n'avait pas ce qu'il fallait pour que le public participe (BPAR, 1988b, p. 2).

La stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement Mulroney avait deux thèmes principaux :

- les principales réformes du processus pour encourager une meilleure réglementation à l'avenir;
- les réformes des programmes actuels de réglementation pour améliorer leur efficacité, bien qu'une déréglementation généralisée ait été précisément rejetée.

En général, l'objectif était de mieux réglementer, avec une plus grande efficacité, une plus grande responsabilité et davantage de sensibilité pour ceux qui sont visés par la réglementation fédérale (BPAR, 1988b, p. 1, Résumé). Toutes ces réformes (ainsi que les réformes antérieures) sont présentées à l'**annexe 7**.

3.02 Stratégie de réforme de la réglementation

Le 13 février 1986, le vice-premier ministre Erik Nielsen a annoncé les premiers éléments de la stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement Mulroney[15], en tant que contribution à la croissance économique et à la création d'emploi par l'amélioration de la gestion gouvernementale, par l'élimination des obstacles à la croissance et par l'encouragement de l'initiative privée. Ces éléments comprennent notamment :

1. La toute première politique de réglementation fédérale jamais conçue et fondée, comme le décalogue, sur dix commandements destinés à aider le gouvernement à mieux réglementer (voir l'**annexe 8**).
2. La nomination d'un ministre des Affaires réglementaires (Ray Hnatyshyn, président du Conseil privé et leader parlementaire).

---

15. Plusieurs des éléments du Plan d'action en matière de réglementation du gouvernement Mulroney ont été proposés par le CEC (1979, chap. 6) en décembre 1979. Par exemple, le Conseil a proposé une consultation accrue, y compris un préavis, un prétirage et un délai de 90 jours pour formuler des commentaires. Il a aussi proposé un REIR (il a été le premier à utiliser ce terme). Le Conseil a également proposé que tous les programmes de réglementation soient évalués périodiquement.

3. Le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation*, 15 règles de base sur la manière dont le gouvernement veut que le public soit traité par les agents de réglementation (annoncé le 6 mars 1986). Voir l'**annexe 9**.

4. L'ensemble d'amélioration du programme de réglementation comprenait 43 initiatives de réformes particulières pour les programmes de réglementation de 16 ministères fédéraux et sept organismes. Voir l'**annexe 10**.

Le vice-premier ministre a déclaré à la Chambre des communes que le gouvernement fédéral avait proposé d'examiner et de réviser les milliers de règlements qu'il adoptait et administrait chaque année et de mettre un terme à des années d'activités de réglementation aveugles[16]. Son Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a noté 146 programmes de réglementation proprement dit et programmes liés de très près, administrés par 35 000 fonctionnaires au coût de 2,9 milliards de dollars par an. Nielsen a déclaré que l'objectif était de soulager les Canadiens productifs du fardeau que leur impose la réglementation. Il a déclaré que la structure de réglementation fédérale coûtait environ 30 milliards de dollars par an à l'économie canadienne. Il a ajouté que le gouvernement libéral précédent avait perdu le contrôle du système de réglementation. Le député libéral Jacques Guilbault a dit que la déclaration de Nielsen était vague, qu'elle contenait plusieurs bonnes intentions et qu'elle était comme [Traduction] «une pluie de mots dans un désert d'idées».

Le 6 mars 1986, le gouvernement Mulroney a annoncé une autre série d'initiatives visant à réformer le processus de réglementation. Celles-ci étaient présentées dans un Plan d'action en matière de réglementation qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986.

3.03 Politique

Un examen de la *Politique en matière de réglementation* (voir l'**annexe 8**) fait ressortir les thèmes suivants. Le gouvernement veut «mieux» réglementer, mais pas nécessairement «moins» réglementer. Le gouvernement veut s'appuyer sur le marché et ses mécanismes, ainsi que sur l'esprit d'entreprise pour favoriser la croissance

---

16. «Review of regulations planned,» *Globe and Mail*, 14 février 1986, p. A5.

économique. Le gouvernement souhaite limiter, dans la mesure du possible, le taux global de croissance et la prolifération de nouveaux règlements en insistant plus sur l'efficacité économique. Le gouvernement cherche en priorité à réformer la réglementation inefficace ou improductive sur le plan économique, mais sans réglementation globale et éventuellement même avec davantage de réglementation si la protection du public l'exige. Les avantages et les coûts seront mesurés afin d'assurer que les avantages excèdent nettement les coûts avant de mener à bien toute proposition de nouveaux règlements. Les représentants élus devraient exercer un plus grand contrôle sur la réglementation. Le public devrait avoir plus d'accès et de participation au processus de réglementation. Il devrait y avoir davantage de collaboration avec les provinces de façon à réduire le fardeau global de la réglementation. Il faut insister sur la simplification du système de réglementation de façon à réduire les coûts, les incertitudes et les retards.

La *Politique* est l'une des deux déclarations de principes, l'autre étant le *Code du citoyen* - voir l'**annexe 9**.

3.04 Le Plan d'action en matière de réglementation

La nouvelle Direction des Affaires réglementaires au Bureau de privatisation et affaires réglementaires (DAR/BPAR)[17] a publié un plan d'action en matière de réglementation, qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986. Ce plan prévoyait deux fonctions principales : la fonction de catalyseur pour encourager et stimuler la simplification de la réglementation, afin de réduire l'intervention de l'État, et la fonction de contestation, afin qu'aucun nouveau règlement (ou modification) ne soit approuvé sans une évaluation complète de ses répercussions sur la société (BPAR, 1986a, p. 22). Le plan d'action comportait cinq éléments :

1. Planification : Tous les ministères et organismes (qui recommandent au Cabinet des décrets adoptés en vertu d'une loi ou dont le ministre est doté du pouvoir d'adopter des textes réglementaires) doivent présenter tous les ans un plan de réglementation au Cabinet. Le premier *Plan annuel des projets de réglementation fédérale* a été publié en décembre 1986 pour l'année civile 1987. Il remplaçait les états des projets de réglementation exigés depuis mai 1983.
2. Étude d'impact : Tous les ministères et organismes sont tenus de préparer un REIR pour chaque proposition de règlement présentée aux ministres pour approbation et faisant l'objet d'un prétirage dans la *Gazette du Canada* afin d'obtenir des commentaires du grand public. Voir ci-après pour plus de détails.
3. Consultation du public et information : Tous les ministères et organismes sont tenus d'adhérer à un processus de consultation comprenant un préavis, un prétirage de tous les projets de règlement

17. L'OCCR (au Secrétariat du Conseil du Trésor), qui a été mis sur pied par le gouvernement Clark en décembre 1979, a été remplacé par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour le Comité du Cabinet chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations, le 6 mars 1986. En août, la DAR a été mise sur pied. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, p. 625) avait recommandé l'abolition du BCRR puisqu'il avait atteint la plupart des objectifs que lui avait imposés le Cabinet en novembre 1980. Le Groupe de travail a recommandé qu'un nouveau ministère des Affaires réglementaires soit créé pour intégrer les fonctions de plusieurs unités qui traitaient des activités de réglementation. Il semble évident que le gouvernement fédéral a eu de la difficulté à trouver la structure organisationnelle appropriée pour la réforme de la réglementation et l'administration centrale du processus de réglementation.

et de toutes les modifications proposées et une nouvelle publication des nouveaux règlements modifiés.

4. Examen et évaluation de la réglementation : Cette disposition impose l'examen de tous les textes réglementaires sur une période de dix ans par des comités parlementaires; un examen de tous les règlements sur une période de sept ans par un comité du Cabinet et l'évaluation de tous les programmes de réglementation, du point de vue de leur efficacité et de leur efficience, une fois tous les sept ans au moins.

5. Renforcement du rôle du Parlement : Pour ce faire, il faut veiller à ce que tous les textes réglementaires soient visés par la *Loi sur les textes réglementaires* (BPAR, 1986a, pp. 22 à 26).

Le chroniqueur économique Don McGillivray a déclaré que ces mesures lui avaient laissé un sentiment de doux désespoir[18]. Il a souligné les ressemblances qu'il y avait avec les recommandations du Comité Peterson de 1980. Le chroniqueur Jamie Lamb a répondu à la nouvelle stratégie de réglementation des Conservateurs de la façon suivante :

> Tout semble bien aller mais, dès l'instant qu'une bureaucratie annonce qu'elle va simplifier ses procédures, des sonnettes d'alarme devraient se déclencher et des épisodes de «Oui M. le ministre» devraient apparaître sur les écrans de télévision. L'idée qu'un gouvernement simplifie ses usages est une chose qui ne fonctionne que sur le papier.
>
> On peut déjà voir que même si le processus de réforme de la réglementation permettra d'éliminer une ou deux pelures d'oignon, il ajoutera en fait de nouveaux paliers à la bureaucratie réglementaire. Certains des présages à cet égard figuraient déjà dans le discours de Hnatyshyn[19].

18. «Nothing new in plan to cut red-tape snail», *Financial Post*, 10 mars 1986, p. 9.

19. «Plan to reduce paperwork has already generated paper», *Sun*, Vancouver, 28 mai 1986, p. A4.

3.05 Plans annuels des projets de réglementation

Le *Plan annuel des projets de réglementation fédérale*, qui a remplacé les états des projets de réglementation publiés deux fois par année, a été considéré comme un complément au Code du citoyen : équité en matière de réglementation, selon lequel il faudrait donner un préavis adéquat de toute mesure de réglementation éventuelle, de façon à ce que le public puisse participer en faisant ses commentaires aux fonctionnaires dont le nom est indiqué (BPAR, 1986b, p. v). Le plan prévoit les mesures de réglementation envisagées par le ministère pour l'année suivante, notamment (1) les lois et les politiques officielles ayant des répercussions d'ordre réglementaire; (2) les règlements, au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui sont établis, soit par le ministre responsable, soit par le gouverneur en conseil; et (3) d'autres mesures de politique qui ont pour effet de réglementer la société ou l'économie canadienne. Chaque mesure est considérée comme importante, de peu d'importance ou à caractère de routine, selon l'importance qu'elle a pour que le ministère atteigne ses objectifs, et selon son incidence globale. Chaque mesure comprend les rubriques suivantes : titre de la proposition; description; pouvoir légal; répercussions prévues; date prévue d'avis final; personne ressource (BPAR, 1986b, p. vi).

Le premier *Plan annuel des projets de réglementation fédérale* a été publié à la fin de 1986 pour 1987. Le nombre de projets de règlement énumérés dans le Plan pour 1991 est décrit au **tableau 1-4** du chapitre 1.

3.06 Résumé de l'étude d'impact de la réglementation

Le REIR est conçu pour fournir aux ministres et au public un cadre d'analyse et de gestion des mesures de réglementation dans les ministères et les organismes. La DAR déclare que le degré d'analyse et de détail d'un REIR varie en fonction de l'importance et de l'incidence probables de la proposition de réglementation. En outre, le contenu du REIR relève du ministère ou de l'organisme qui parraine la réglementation. La DAR a deux fonctions: fournir un service et assumer un rôle contestataire pour garantir l'application de la politique de réglementation.

Les éléments du REIR sont les suivants :

- Description : Expliquer pour quelle raison la proposition est présentée, ce qui est proposé et la façon dont elle sera mise en oeuvre.
- Solutions de rechange envisagées : Notamment le statu quo et d'autres instruments de réglementation comme l'impôt, les dépenses directes, les normes consensuelles et les permis commercialisables. Il faudrait indiquer les raisons pour lesquelles ces solutions de rechange ont été rejetées.
- Respect de la politique de réglementation et du Code du citoyen : équité en matière de réglementation : À démontrer.
- Impact prévu : les points clés précisés par la DAR sont les suivants :
  - Une ACA doit être faite pour les règlements qui auront des répercussions importantes. (Chaque ministère décide ce qui constitue des répercussions importantes.)
  - Les répercussions mineures sont celles dans lesquelles des répercussions de coût marginales peuvent vraisemblablement se produire dans un ou deux secteurs de l'économie, et lorsqu'il n'y a pas de menaces à l'encontre d'un groupe de la population ou de la viabilité d'une entreprise.
  - Les effets de distribution sur l'industrie, le gouvernement, les travailleurs, les consommateurs et le public, en général, doivent être précisés.
  - Les coûts et les avantages doivent être décrits de façon distincte.
  - Les autres répercussions qui peuvent intéresser les ministres ou le public doivent être décrites.

- Cette méthode devrait être décrite lorsqu'une récupération complète ou partielle des coûts est envisagée.
- Le degré de complexité et la portée de l'analyse devraient être proportionnels à l'importance de la réglementation et à ses répercussions potentielles.

- Observation : Le ministère ou l'organisme doit expliquer la stratégie adoptée pour garantir l'observation et décrire le mécanisme d'application existant ou prévu.
- Personne ressource : Le nom de la personne à laquelle la DAR ou les autres parties intéressées peuvent s'adresser pour un supplément d'information.
- L'incidence de la paperasserie et les répercussions pour les petites entreprises : Les ministères et les organismes doivent se concentrer sur les répercussions en matière de paperasserie et sur les effets particuliers pour les petites entreprises.
- Consultation : Le ministère ou l'organisme doit fournir un résumé de la consultation qui a déjà eu lieu à l'échelle interministérielle et intergouvernementale, et avec le secteur privé. La consultation devrait se faire au tout début du processus avant que les mesures particulières n'aient été précisées (voir BPAR, 1986a).

3.07 Rôle de l'ACA dans le processus de réglementation

Il est évident que les réformes du processus faites par les Conservateurs comportent un certain nombre d'objectifs potentiellement conflictuels[20] : l'augmentation de l'efficacité, de la protection et de la participation du public et du contrôle politique sur le processus de réglementation. Les réformes n'étaient pas une avalisation globale

20. À noter que le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* parle de l'engagement fondamental de l'État à promouvoir l'ouverture, l'équité, l'efficience et la responsabilité (BPAR, 1986a). À noter aussi que ces déclarations sont très semblables aux jugements de valeur qui permettent de critiquer le processus de réglementation : processus décisionnel éclairé, reddition de comptes, équité procédurale et ouverture, Conseil économique (1979, pp. 30 et 31).

de l'efficacité dans l'affectation des ressources, ni même des remèdes inspirés par le marché à des problèmes de politique officielle.

Il n'existe qu'un engagement général, en ce qui concerne l'évaluation économique des nouveaux règlements (peut-être par une ACA), mais il est possible de déduire du principe n° 5 que tous les nouveaux règlements doivent répondre au critère, c'est-à-dire que la valeur actuelle des avantages sociaux qu'ils confèrent doit excéder leurs coûts actuels. Une telle idée est renforçée par le principe n° 11 du *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* (**annexe 9**), selon lequel le gouvernement doit veiller à ce que les avantages de la réglementation soient supérieurs aux coûts...

En outre, le principe n° 12 du *Code du citoyen* (**annexe 9**) énonce que le gouvernement évite d'adopter des règlements qui contrôlent l'approvisionnement, le prix, l'entrée et la sortie sur des marchés concurrentiels, sauf lorsque des intérêts prépondérants à l'échelon national sont en jeu. Comme il a été dit plus haut, la plupart des règlements directs sont conçus pour la redistribution du revenu et de la richesse et entraînent habituellement une importante réduction nette de l'efficacité économique, à cause de la restriction de l'extrant, au-dessous du niveau concurrentiel, et du manque de pression pour adopter des méthodes de production visant à réduire les coûts.

L'exigence d'un REIR, qui comprendrait une ACA, ne vise que les nouveaux règlements importants, mais l'expression «règlement important» n'est pas définie. Toutefois, est dit d'incidence mineure, le règlement dont les répercussions de coûts marginales se produiront vraisemblablement dans un ou deux secteurs de l'économie et en l'absence de menace contre une catégorie de personnes ou la viabilité d'une entreprise. Cette définition n'est pas très utile du fait qu'une nouvelle réglementation pourrait avoir un effet important sur un seul secteur, par exemple un nouveau règlement sur l'automobile qui pourrait augmenter le coût d'un véhicule, disons de 4 %. En outre, la référence à la viabilité de l'entreprise implique que l'on s'inquiète beaucoup plus des effets pécuniaires du point de vue de la redistribution que des effets dans l'affectation des ressources. Aux États-Unis, une règle importante est davantage définie en termes d'incidence absolue sur l'économie, c'est-à-dire 100 millions de dollars ou plus par

année[21]. Même la politique des AISE contenait une définition, ce qui a le mérite d'être clair du point de vue, à la fois, de la DAR et de celui du ministère ou de l'organisme de réglementation, quoique tout plafond monétaire soit nécessairement arbitraire.

Les critères fondamentaux sur le plan économique pour évaluer les nouveaux règlements se retrouvent dans plusieurs parties du Plan d'action en matière de réglementation et des documents connexes. Bien que la *Politique* indique que le gouvernement souhaite limiter, dans la mesure du possible, le taux global de croissance et la prolifération des nouveaux règlements en insistant davantage sur l'efficacité économique, il n'y aura pas de déréglementation globale et, éventuellement, il pourrait même y avoir davantage de règlements si la protection du public l'exige (BPAR, 1986a). En même temps, le *Code du citoyen* indique que les avantages de la nouvelle réglementation doivent excéder les coûts. Même une application stricte du critère voulant que les avantages excèdent les coûts n'entraînerait pas nécessairement une restriction stricte de la prolifération des nouveaux règlements, quoiqu'elle garantisse que ces nouveaux règlements soient, au moins, efficaces. Il faudrait insister sur le fait que cet engagement en matière d'efficacité[22] n'est pas enchâssé dans une loi, ni même dans un règlement. Il s'agit seulement d'un énoncé de politique que le Cabinet peut honorer à son gré. L'énoncé n'a pas la même force, par exemple, que l'Executive Order n° 12291 du président Reagan de février 1981 (voir l'**annexe 22**).

---

21. Voir la section 3.4 au chapitre 7.

22. Quant à l'engagement que prend le gouvernement fédéral en matière d'efficacité, Jim Martin, chef de la Direction des affaires réglementaires au Conseil du Trésor, déclare que [Traduction] «la politique en matière de REIR était une directive du Conseil du Trésor qui constitue en fait un règlement interne du gouvernement. Nous avons aussi agi ainsi par rapport à la nouvelle politique de réglementation du Conseil du Trésor [28 février 1992]. Bien sûr, la question qui se pose est de savoir quel est le meilleur mécanisme ou la meilleure politique d'observation interne et de mise en application, étant donné l'inefficacité des politiques antérieures (en fait, on peut en dire autant de bon nombre des politiques du Conseil du Trésor). La possibilité de commander ou de contrôler ne s'est pas avérée tout à fait efficace à cet égard. Après tout, il n'y a pas eu véritablement de sanctions contre la conduite bureaucratique. Avec un cadre de responsabilité différent, l'une de mes principales préoccupations sera d'instaurer un nouveau système au sein du ministère pour garantir le respect de la politique».

3.08 Efforts pour améliorer les opérations de la SCPJ

Au nom du greffier du Conseil privé, les fonctionnaires de la SCPJ examinent, conformément à l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, tous les projets de règlement pour vérifier i) qu'ils sont pris dans le cadre du pouvoir conféré par leur loi habilitante, ii) qu'ils sont conformes à la *Déclaration canadienne des droits* et à la *Charte canadienne des droits et libertés* et iii) que leur style et leur rédaction sont conformes aux normes établies. (Les étapes du processus de réglementation sont énumérées à l'**annexe 11** - ou voir **graphique 5-2**, chapitre 5).

Bien que le ministère client fasse la rédaction initiale, les hauts fonctionnaires déclarent que ces ébauches sont généralement modifiées par la SCPJ, et ce, pour des raisons, à la fois, juridiques et rédactionnelles. Le processus comprend une révision parallèle des versions anglaise et française, en ce qui concerne le style, et un examen «horizontal» des textes anglais et français par les réviseurs pour garantir que les deux versions sont conformes. La SCPJ est structurée en différents portefeuilles qui correspondent aux ministères gouvernementaux. Deux avocats sont affectés à l'examen des projets de règlement, l'un s'exprimant en anglais et l'autre, en français.

L'examen des règlements courants est aussi déléguée à l'Unité des services juridiques ministériels (Ministère de la Justice) (USJM) dans plusieurs ministères[23]. Bien que cette initiative ait retiré à la SCPJ bon nombre de dossiers périodiques et courants, ce qui permet donc de traiter les dossiers courants plus vite sans qu'il n'y ait de «file d'attente» pour les dossiers plus complexes, il y a eu bon nombre de problèmes. Ces problèmes sont principalement des problèmes de rédaction et, en particulier, ils sont liés aux formules d'amendement (c'est-à-dire, le choix de termes utilisé pour modifier les dispositions d'un règlement). Cette baisse de la qualité et de la cohérence rédactionnelles a été une source d'inquiétude pour le registraire de la Partie II de la *Gazette du Canada*. Il se peut donc que l'initiative de délégation soit remise en question.

Le volume de travail de la SCPJ a beaucoup augmenté au cours de la dernière décennie du fait d'une tendance accrue (qui a commencé avec la législation sur l'énergie au début des années 1980) à adopter une législation cadre et à laisser de côté les dispositions de fond pour qu'elles soient énoncées par règlement. Souvent,

---

23. Au printemps de 1992, quelque 20 USJM ont reçu des pouvoirs délégués pour examiner les règlements.

ces nouveaux règlements touchent directement les droits, fonctions et obligations des citoyens, ce qui contraste avec l'approche plus traditionnelle en vertu de laquelle les normes et les détails techniques étaient traités dans les règlements.

En 1985, 48 % des dossiers de la SCPJ n'ont pas été traités de façon à être enregistrés et publiés. La présentation pour examen d'un aussi grand pourcentage de règlements qui n'ont jamais vu le jour a contribué à des retards importants dans la préparation de la réglementation.

En 1985, le Rapport Campbell a été publié. Ce rapport a été fait à la demande du sous-ministre de la Justice pour examiner les problèmes des processus d'ordre administratif et réglementaire à la SCPJ. Ce rapport a indiqué qu'avant 1986, la SCPJ était un goulot d'étranglement. En fait, il a fallu neuf mois, dans certains cas, seulement pour ouvrir un dossier. Bien que des problèmes organisationnels aient largement contribué à cette situation, comme l'attribution improvisée de dossiers et les ressources insuffisantes en années-personnes, il existait d'autres facteurs, y compris la mise en oeuvre d'une législation sommaire qui a commencé, notamment, avec la législation sur l'énergie au début des années 1980 et qui a entraîné une augmentation du nombre de règlements qui ne pouvait être géré, ce qui a conduit à des changements organisationnels dans la SCPJ - voir ci-après.

Effets des changements dans le processus de réglementation : Les changements faits en 1986 ont donné lieu à plusieurs changements dans le fonctionnement de la SCPJ. Premièrement, le fait que l'administrateur général doive signer les projets de règlement avant qu'ils ne soient présentés à la SCPJ a réduit le volume de propositions de réglementation sans issue. Deuxièmement, la DAR/BPAR (maintenant la DAR/SCT) réconcilie les conflits de priorités entre les ministères, c'est-à-dire l'ordre dans lequel les projets de règlement seraient traités dans le système de la SCPJ. Troisièmement, la DAR/BPAR (DAR/SCT) a mis sur pied des programmes de formation visant à améliorer les capacités de rédaction des ministères gouvernementaux. Quatrièmement, une réorganisation a été faite dans le personnel de la SCPJ, sur la base de portefeuilles, correspondant aux ministères clients, de façon à ce que

les dossiers de chaque ministère client aillent à certains avocats en particulier[24]. Cinquièmement, le nombre d'années-personnes de la SCPJ a été accru. Un haut fonctionnaire déclare que ces changements ont entraîné une amélioration du système de gestion du processus de réglementation, avec un meilleur contrôle sur le volume de règlements, une diminution importante du nombre de travaux en cours et un traitement plus expéditif des projets de règlement.

Changements apportés par la SCPJ : Une directive du Cabinet de 1986 a fixé à trois mois le délai moyen d'exécution pour examiner les projets de règlement par la SCPJ. La SCPJ a toujours respecté ce délai. Cette moyenne ne renvoie qu'aux dossiers actifs. Au cours du processus d'examen, la SCPJ doit souvent retourner chez un ministère client pour lui poser des questions à propos d'un dossier. Si le ministère ne répond pas dans les 30 jours, le dossier est considéré comme étant «inactif» par la SCPJ.

La SCPJ indique qu'il a apporté les améliorations suivantes à ces opérations :

1. Manuel de rédaction : En 1988, un manuel de rédaction de la SCPJ a été distribué à tous les USJM et des séminaires sur la rédaction et sur la *Loi sur les textes réglementaires* ont eu lieu tous les ans de 1987 à 1990. Un manuel de rédaction mis à jour et révisé sera distribué en 1992, et les séminaires auront lieu à la demande. En 1988, un manuel de révision a aussi été élaboré et distribué pour aider le personnel de soutien des ministères clients et des USJM.

2. Équipes spéciales de rédaction des règlements : Depuis 1987, la SCPJ a pour pratique d'établir des équipes spéciales composées d'avocat expérimentés qui travaillent exclusivement sur un projet important jusqu'à ce qu'il soit terminé. La pratique est suivie dans les cas où des séries de nouveaux règlements demandent un effort intense pour les terminer et pourraient ralentir le volume normal de règlements si ces séries de règlements étaient examinées par le biais du processus normal. Les affectations aux équipes spéciales

---

24. Au sein de la SCPJ, chaque avocat était affecté à un portefeuille de ministères. Il serait chargé de l'examen de tous les règlements présentés par les ministères de ce portefeuille, d'où une répartition plus structurée du travail et la possibilité de développer des domaines de compétence spécialisés pour chaque avocat. Bien qu'un bon nombre de modifications aient été apportées au système de portefeuille, il est toujours utilisé.

durent en moyenne de trois à six mois. Pendant ce temps, des avocats sont embauchés pour s'occuper du volume normal de textes. L'ALE, la TPS, la faillite et la réforme des régimes de pension sont des exemples de projets où des équipes spéciales ont été utilisées.

3. Équipes auxiliaires : Plus récemment, la SCPJ a accepté d'affecter des avocats à Environnement Canada pour aider le ministère à rédiger des règlements et à améliorer sa capacité de rédaction et de traitement des règlements. Il s'agit d'un projet pilote sur deux ans[25]. Un projet semblable devrait commencer, plus tard, cette année, à Transports Canada, en ce qui concerne les règlements du transport aérien. Tout comme pour les équipes spéciales, ce sont les ministères clients qui fournissent les ressources pour ces équipes auxiliaires.

Bien que la SCPJ soit, de toute évidence, disposée à faire des expériences avec des équipes auxiliaires pour vérifier leur efficacité, elle hésite à généraliser la pratique dans tous les ministères chargés de la réglementation. Une préoccupation majeure exprimée par Ginette Williams, c.r., avocate générale principale, tient au fait qu'un système auxiliaire pourrait atténuer le contrôle de la SCPJ et nuire au style, à la cohérence et aux normes de rédaction de la SCPJ que l'examen centralisé vise à maintenir. De plus, un système auxiliaire peut aussi présenter des lacunes, sur le plan pratique, du fait du nombre limité d'avocats, de rédacteurs et de réviseurs compétents disponibles et il se peut qu'il n'entraîne pas l'utilisation la plus efficace de ces ressources limitées.

4. Règlements ministériels d'ensemble : la SCPJ et la DAR/SCT, en réponse à une recommandation du Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements, ont établi une politique au sujet de la

---

25. En janvier 1992, un bureau auxiliaire de la SCPJ a été mis sur pied pour le ministère de l'Environnement. Ce bureau a été créé dans un projet pilote de deux ans. L'unité de l'Environnement de la SCPJ entièrement dotée, comprenant cinq avocats (y compris un avocat principal), deux rédacteurs et deux réviseurs (un réviseur et un rédacteur pour la version anglaise et un réviseur et un rédacteur pour la version française) et trois membres de personnel de soutien. L'unité travaille en collaboration avec l'USJM, mais relève directement de l'avocat général principal de la SCPJ. L'unité a reçu ses années-personnes entièrement du ministère de l'Environnement, en échange de services à demeure et en priorité de la part de la SCPJ. Ceci comprend les services supplémentaires de formation et de rédaction initiale à partir de directives. Jusqu'à présent, le projet pilote a été bien reçu, et les réactions ont été positives.

modification des règlements qui émanent de différentes lois, par le biais d'un seul règlement ministériel d'ensemble. Le premier de ces règlements d'ensemble est prévu pour l'automne 1992 (des modifications techniques internes, ne créant pas de controverse, et qui autrement n'auraient pas été faites).

5. Changements proposés au répertoire des règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada* : la nouvelle façon de répertorier vise à augmenter le contenu informatif du répertoire des règlements, à l'image du répertoire courant des lois.

6. Projet pilote d'accès direct aux lois et aux règlements : Ce projet a été mis sur pied en 1988. Il vise à élaborer une base de données directe et complète avec les règlements et lois fédéraux actuels, en vue de l'accès automatisé aux versions de tous les règlements et lois fédéraux regroupées et mises à jour. Le projet automatisera également les fonctions de la SCPJ et reliera la SCPJ aux ministères gouvernementaux, ce qui permettra ainsi la transmission électronique de documents au sein du gouvernement fédéral. Il permettra aussi de décharger la base de données sur des documents de travail à l'écran, facilitant ainsi le travail des conseillers législatifs, des rédacteurs et des réviseurs. Le projet devrait être opérationnel en décembre 1993.

7. À l'été 1992, la SCPJ a changé la taille et la position de son «timbre bleu». Un timbre plus petit et redessiné a permis l'impression au recto, et non au verso, de chaque page des règlements. Les ministères clients pouvaient alors photocopier la «page estampillée» des règlements. Ceci [a réduit] de trois à deux le nombre d'exemplaires estampillés et a éliminé le besoin, pour les ministères clients, de produire un certain nombre de copies conformes de chaque règlement estampillé en bleu.

3.09 Changements organisationnels récents

Dans son exposé budgétaire de février 1991, le ministre des Finances a annoncé que le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires était dissout et que la fonction des affaires réglementaires était attribuée

au Secrétariat du Conseil du Trésor[26]. Ainsi, l'examen central des nouveaux règlements et la préparation du projet de réglementation annuel demeuraient[27] - voir l'**annexe 12**. En mai, quelques modifications ont été apportées au processus de préparation de la réglementation.

Premièrement, seule la fonction de gestion des politiques de la DAR/BPAR a été transférée à la DAR/SCT. L'aspect «information» et la préoccupation de savoir si les initiatives de réglementation sont conformes aux états des projets plus larges du gouvernement ont été retirés au BPAR et attribués au BCP. D'après Jim Martin, chef de la DAR/SCT, le rôle des deux fonctionnaires au sein du BCP est

> de garantir que les initiatives de réglementation soient conformes aux autres initiatives du gouvernement, que la communication soit planifiée de façon appropriée et que le président du Comité spécial du Conseil soit mis au courant. Le Conseil du Trésor demeure le responsable de l'ensemble des politiques de réglementation et intervient du fait de cette politique. En fait, ceci signifie que le BCP et la DAR/SCT discutent presque quotidiennement des initiatives de réglementation et coordonnent souvent leurs opinions. Par conséquent, dans tout conflit de politique, c'est le ministère X contre le BCP et le SCT -deux organismes centraux «de poids», chacun ayant plus de pouvoir que n'en avait le BPAR.

Deuxièmement, depuis mai 1991, le ministre qui propose de nouveaux règlements doit signer le REIR, ainsi que l'ébauche des règlements, de façon à ce qu'il assume davantage la responsabilité de l'analyse. Auparavant, le REIR était négocié entre des fonctionnaires relativement subalternes au sein du ministère qui proposait les règlements et la DAR/BPAR. Les documents n'étaient pas signés, ils n'étaient qu'«estampillés en bleu» ce qui indiquait que la DAR/BPAR donnait son approbation.

Troisièmement, les ministre devront eux-mêmes décider s'ils doivent publier au préalable les règlements ministériels ou non (en utilisant les critères établis par le Conseil du Trésor). Cependant, tous les règlements qui

---

26. La Direction de la privatisation a été déplacée au ministère des Finances qui comprend aussi la Direction générale des sociétés d'État (établie en 1984), laquelle conseille à la fois le Conseil du Trésor et le ministère des Finances sur les portefeuilles de sociétés du gouvernement fédéral.

27. Le Comité permanent des finances ne constitue qu'un élément, peut-être le plus petit, de l'exercice. La plus grande partie des travaux sera faite dans les ministères - ceux-ci feront tous rapport après la fin des travaux du Comité et se serviront la décision du Comité comme point de départ (on espère qu'ils élaboreront quelques principes ou cadres simples en ce qui concerne la manière dont devraient être conçus les règlements pour promouvoir le caractère concurrentiel).

sont présentés au gouverneur en conseil exigent l'approbation du Comité spécial du Conseil (CSC) pour éviter leur prétirage. La signature du ministre signifie que celui-ci recommande les projets de règlement au CSC. Sa signature apposée sur les documents (REIR et projets de règlement) signifie qu'il recommande ce texte de loi à ces collègues. Ce sont eux qui donneront «force de loi» aux règlements.

La nouvelle DAR au SCT a publié une mise à jour de la politique de réglementation du gouvernement fédéral, qui est entrée en vigueur le 28 février 1992. Voir **annexe 13**. Elle estimait que son rôle était de contrôler le rendement des ministères et l'efficacité des principes voulant que les ministères démontrent, pour les règlements existants et les nouveaux règlements de fond ou des modifications,

1. qu'il existe un problème ou un risque, que l'intervention gouvernementale est justifiée, que la réglementation est la meilleure solution de rechange;
2. que les Canadiens ont été consultés en ce qui concerne l'élaboration ou la modification des programmes de réglementation et des règlements et qu'ils ont eu l'occasion d'y participer;
3. que les avantages de l'activité de réglementation excèdent les coûts et que les programmes de réglementation sont structurés de façon à offrir le maximum de gains aux bénéficiaires par rapport aux coûts pour les gouvernements, les entreprises et les particuliers au Canada;
4. que des démarches ont été faites pour garantir que l'activité de réglementation ne restreint pas trop la compétitivité du Canada;
5. que le fardeau réglementaire imposé aux Canadiens a été réduit par des méthodes comme la collaboration avec d'autres gouvernements;
6. que des systèmes sont en place pour gérer efficacement les ressources de réglementation; en particulier, que les politiques sur l'observation ou l'exécution sont conçues de la façon appropriée; que des ressources ont été approuvées et sont adéquates pour déléguer de façon efficace les responsabilités d'application et pour garantir l'observation lorsque la réglementation lie le gouvernement[28].

3.10 Comité mixte permanent et droit d'annulation

Les origines et le rôle du CMP ont été décrits au chapitre 2.

Lorsque la réglementation est préparée, elle est enregistrée et publiée dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Elle est ensuite examinée par le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements. L'USJM du ministère parrain et la SCPJ peuvent aider le ministère à formuler sa réponse au Comité. Le CMP produit un rapport annuel qui énumère ses activités et ses commentaires pendant l'année. Si certains des commentaires du

28. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (1992).

CMP concernent des questions de compétence, la majorité d'entre eux concernent des écarts entre les versions anglaise et française, des défauts de rédaction mineurs, des problèmes de notes de bas de page, des erreurs typographiques, et autres.

Le pourcentage annuel moyen de textes réglementaires examinés par le CMP qui sont mis en doute, ou auxquels il s'oppose, équivaut à 26,5 % du total des textes réglementaires pris en considération. Lorsque l'avocat du CMP a comparu devant le Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé de l'Assemblée législative de l'Ontario, en 1988, il a dit que seulement 5 % à 10 % des commentaires exprimés étaient liés à des oppositions sur le fond (c'est-à-dire que les objectifs de fond comptent pour moins de 3 % du total des textes réglementaires examinés). L'avocat du CMP a déclaré que depuis ce temps-là, rien ne s'est produit qui soit de nature à leur faire modifier cette évaluation (Williams, 1992, p. 6).

Dans son deuxième et dans son quatrième rapport, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a recommandé que le Comité ait le pouvoir de proposer une proposition négative à la Chambre des communes, laquelle, si aucune mesure n'était prise après une certaine période, entraînerait l'annulation d'un règlement ou d'autres types de législation par délégation (voir Anderson, 1980). Il faudrait donc que la Chambre des communes vote de façon positive pour que la réglementation soit maintenue. Le Comité McGrath (1985), qui a proposé une série de réformes au système de comités, a appuyé les recommandations du CMP.

En 1986, le *Règlement de la Chambre des communes* a été modifié pour inclure la procédure de proposition négative visant à annuler des règlements, au lieu d'adopter une législation qui donne ce pouvoir au CMP. Bien que le gouvernement de l'époque ait accepté d'être lié par ce règlement, celui-ci était tout à fait inapplicable. Par exemple, un tribunal n'accorderait jamais une ordonnance de mandamus qui impose le respect d'un règlement.

L'article 123(1) du Règlement de la Chambre des Communes prévoit que :

> En plus des pouvoirs qui lui sont accordés par la Chambre conformément à l'article 108(4) du Règlement, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation est autorisé à présenter à la Chambre un rapport contenant seulement une résolution qui, si le rapport est adopté, constituera un ordre de la Chambre enjoignant le Cabinet d'abroger un règlement ou autre texte réglementaire en particulier, que le Cabinet a le pouvoir d'abroger.

Toutefois, ce pouvoir est limité. Le paragraphe 123(2) prévoit qu'un maximum d'un rapport doit être reçu pendant une séance (cependant, chaque jour compte pour une session). Deuxièmement, le pouvoir d'annulation ne vise que les règlements du gouverneur en conseil et des ministres. Il ne lie pas les organismes de réglementation comme le CRTC et l'ONT.

L'article 125 du Règlement prévoit que

> Sauf indication contraire dans tout article du Règlement ou loi spéciale de la Chambre, et à moins qu'on en ait disposé autrement, au plus tard à l'heure habituelle de l'ajournement quotidien, le quinzième jour de séance suivant la date à laquelle l'avis de motion a été présenté conformément à l'article 123(4) du Règlement suivant la date de parution au feuilleton, celui-ci est réputé avoir été proposé et adopté par la Chambre.

Le débat sur l'avis est limité à une heure, et aucun député ne saurait parler pendant plus de 10 minutes (art. 126).

Le pouvoir d'annulation a été utilisé quatre fois. La première fois en 1987, il portait sur un règlement concernant l'importation de légumes frais, dont la loi habilitante avait été abrogée[29]; ce règlement avait été jugé inconstitutionnel par le gouvernement. Toutefois, pendant la semaine où le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements a déposé sa proposition, le Conseil horticole canadien était réuni à Ottawa. Le scandale a éclaté, même si le ministre de l'Agriculture avait déjà cessé d'appliquer le règlement qui visait à protéger les fermiers canadiens. On a assisté à du lobbying très poussé, à la fois de la part du gouvernement et des membres de l'opposition, et le mouvement a abouti. Les agriculteurs voulaient que les règlements soient promulgués mêmes s'ils étaient illégaux. La pression de députés des deux partis a persuadé Robert Kaplan (député libéral et coprésident du CMP) de retirer sa motion d'annulation du règlement. Le règlement a été renvoyé au Comité pour réexamen, et il y est encore aujourd'hui. Plus tard, le règlement a été pris à nouveau, de façon valide, en vertu d'une nouvelle loi.

En 1991, l'ordonnance sur les prêts aux foires agricoles a été annulée avec succès. Elle n'avait pas servi depuis 10 ans. Cette fois-ci, M. Kaplan a rencontré les leaders parlementaires avant de déposer sa résolution.

---

29. En vertu de la *Loi sur l'interprétation*, les règlements ne demeurent en vigueur que si la loi habilitante est abrogée et remplacée par une autre et si les règlements existants y sont conformes. Autrement, une fois que la loi habilitante est abrogée, tout règlement qui a été pris en vertu de cette loi cesse de s'appliquer.

Le pouvoir d'annulation a aussi été utilisé, pour la troisième fois, en 1991. Quatre dispositions du Règlement sur la santé des Indiens, adopté dans les années 1950, violaient, disait-on, la *Charte des droits et libertés* de 1982. Une fois encore, M. Kaplan a rencontré les leaders parlementaires. Le gouvernement a attendu que les 15 jours expirent, et les règlements ont été révoqués.

La quatrième et dernière fois que ce pouvoir a été utilisé a été en novembre 1992. Il s'agissait de règlements interdisant les manifestations et la distribution de documents dans un rayon de cinquante mètres de l'entrée d'un édifice du Parlement.

3.11 Examen/évaluation périodique des lois et des programmes de réglementation actuels

Comme il a été dit au chapitre 3, des efforts ont été faits à partir de 1977 pour mener un examen systématique de tous les programmes de réglementation (et autres programmes gouvernementaux). Cette mesure a été élaborée davantage après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Mulroney à l'automne 1984.

En janvier 1986, une décision du Cabinet a confirmé que le BCG devait entreprendre l'évaluation et l'examen des programmes de réglementation existants. Le Bureau était tenu de préparer un plan cyclique qui précise le calendrier des évaluations et des examens. La fonction d'examen était soigneusement distinguée de celle d'évaluation. Le Bureau devait évaluer le processus d'évaluation administré par les ministères et les organismes, et présenter son rapport à partir de ces études (souvent faites à contrat pour le sous-ministre) à l'OPRR. En mars 1986, le BCG a publié son guide intitulé *Évaluation des programmes réglementaires* (dont une ébauche avait été distribuée un an auparavant). En mars 1986, un cycle de dix ans a été prévu pour l'évaluation systématique des textes réglementaires. Pour les programmes de réglementation existants, un cycle d'examen de sept ans était alors adopté. En juillet 1986, une lettre circulaire du BCP a distingué entre les fonctions d'évaluation et celles d'examen des programmes de réglementation.

Puisque seulement sept évaluations de programmes de réglementation ont été faites entre 1979 et 1984 sous l'égide du BCG, le Cabinet a accepté la recommandation du BPAR voulant qu'une «procédure rapide» soit prévue dans le Plan d'action en matière de réglementation, entré en vigueur le 1er septembre 1986, pour les évaluations de programmes de réglementation. En novembre 1986, le BPAR a préparé une note de service au Cabinet lui

proposant un calendrier pour l'évaluation de programme de réglementation sur une période de sept ans, soit 1986-1987 à 1992-1993. Le nombre de programmes devant être évalués chaque année était le suivant :

1986-1987	14(14)	1990/91	26(9)
1987-1988	24(24)	1991/92	20(7)
1988-1989	19(5)	1992/93	21(4)
1989-1990	23(8)		

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de programmes de réglementation dont l'évaluation a été approuvée par le ministère.

Le Plan d'action indiquait que les évaluations devaient être menées par le ministère chargé du programme et être assujetties à l'orientation technique et au contrôle de la qualité du BCG. Les résultats ont été présentés au Comité du cabinet chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations qui les utiliserait dans son examen des programmes de réglementation. Le calendrier des évaluations visait à provoquer une plus grande prise de conscience et une plus grande participation, de la part du public, en matière d'examen de la réglementation. Par conséquent, tout était conforme à l'objectif fondamental de la stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement - rendre le processus de réglementation transparent pour le public, et obtenir une meilleure reddition de comptes.

Les efforts qui ont été faits pour évaluer les programmes de réglementation se sont heurtés à une foule de difficultés. Du fait des inquiétudes du BCG quant à son rôle (policier ou personne qui facilite la tâche) en matière d'évaluation, la proposition de publier le Plan d'évaluation de la réglementation de 1987 dans le *Plan des projets de réglementation* de 1987 a été retirée à la dernière minute et, par conséquent, elle n'a pas reçu l'approbation du Cabinet. Cependant, la liste des programmes de réglementation à évaluer a été publiée dans le *Plan des projets de réglementation* de 1987. Des fonctionnaires au sein du BPAR ont remarqué que, dans un délai d'un an, les dates d'achèvement avaient commencé à ne plus tenir. Ils se sont plaints que le manque de confirmation par le Cabinet probablement faisait que bon nombre de ministères et organismes confèrent une priorité moindre aux évaluations.

Le Plan d'évaluation de la réglementation a été annoncé comme faisant partie du *Plan des projets de réglementation* de 1988, publié à la fin de 1987. En octobre 1988, le BPAR a écrit une lettre aux chefs de tous

les ministères et organismes chargés de la réglementation, leur demandant de faire de plus grands efforts pour entreprendre l'évaluation de leurs programmes. La lettre disait que, sur les 38 évaluations devant être faites avant mars 1988, seulement dix avaient respecté les délais, dix étaient en cours et dix-huit avaient été retardées ou annulées. Il semble que - même avec l'ajout à la série d'évaluations prévues - avant mars 1990, seulement vingt-six évaluations de programmes de réglementation dans treize ministres et organismes avaient été faites (voir **tableau 7-2**, chapitre 7). Il faut se souvenir qu'en novembre 1986, le BPAR avait prévu que 80 de ces évaluations soient terminées. Cependant, les chiffres fournis par le BCG depuis mars 1990 sont incomplets. D'autres sources indiquent que 38 autres évaluations de programmes de réglementation dans quinze ministères et organismes ont été terminées pendant la période allant de 1984 à juin 1992 - voir **tableau 7-3**, chapitre 7.

En août 1991, le Conseil du Trésor a mis à jour sa politique de 1977 concernant les évaluation de programmes. Un fonctionnaire du BCG décrit ainsi la nouvelle politique :

> La nouvelle politique donne davantage de latitude aux ministères et aux administrateurs généraux, surtout en termes d'organisation de leur fonction d'évaluation. Ceci devrait leur permettre de mieux adapter les pratiques d'évaluation à leurs propres besoins. Il n'est plus exigé pour que les activités de l'organisme soient toutes couvertes d'un bout à l'autre. À l'avenir, les ministères seront chargés d'évaluer leurs programmes, mais il faudra que ces études ne soient menées que lorsqu'elles seront pertinentes et rentables. La politique de 1991 déclare de façon plus nette que l'évaluation fait partie de la gestion stratégique des institutions fédérales (Lemay, 1991, p. 2)[30].

Un ancien fonctionnaire du BCG déclare que la nouvelle politique permet de voir plus clairement les objectifs de l'évaluation et met moins l'accent sur le processus, bien que les exigences d'un organisme central aient été simplifiées (McQueen, 1992, p. 42). La responsabilité principale de l'évaluation des programmes de réglementation (ou autres) incombe toujours à l'administrateur général du ministère ou de l'organisme. Les administrateurs généraux n'ont plus à établir de calendrier d'évaluation, bien qu'ils soient chargés d'établir les critères d'évaluation (indices de rendement et prévisions). Le BCG a moins de responsabilités en vertu de la nouvelle politique. Il est chargé de fournir du leadership et du soutien dans les évaluations de programmes au sein du gouvernement fédéral, c'est-à-dire, fournir de l'aide et des conseils; évaluer les pratiques d'évaluation; favoriser une collectivité

---

30. Pour plus de détails, voir l'**annexe 14**.

d'évaluation professionnelle et coordonner la planification des évaluations ministérielles (Lemay, 1992, p. 3). Le rôle de contrôle du BCG pour garantir que les ministères satisfont bien aux exigences de la politique se limite à utiliser les renseignements et les rapports qui sont facilement disponibles (Lemay, 1991, p. 3). Ceci laisse entendre que le BCG ne recevra pas nécessairement un exemplaire des évaluations faites sous la responsabilité de l'administrateur général.

Une évaluation de la façon dont le gouvernement Mulroney met en application sa politique d'évaluation de programme est présentée au chapitre 7. Les propositions concernant les changements sont énumérées au chapitre 8.

CHAPITRE 5

ÉVALUATION SOMMAIRE DES EFFORTS DU GOUVERNEMENT MULRONEY POUR AMÉLIORER LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

• «Il ne faut étudier les détails qu'après avoir vu l'ensemble»

- Samuel Johnson, Prayers and Meditations, 1767.

1.0 INTRODUCTION

Ce chapitre vise à résumer l'évaluation, faite par l'auteur, des efforts du gouvernement Mulroney en vue d'améliorer la préparation de la réglementation fédérale. Sur les dix réformes lancées par les Conservateurs entre 1984 et 1992, sept portaient essentiellement sur le processus de préparation de la réglementation fédérale - voir les points 4a à 4e et 4h à 4j de l'**annexe 7**. Les deux réformes (4f et 4g) qui visent l'amélioration des règlements et des programmes de réglementation, après leur mise en place, font l'objet du chapitre 7. Le chapitre 6 présente une évaluation détaillée de la mise en oeuvre des changements dans la politique concernant le processus de préparation de la réglementation.

En résumé, à mon avis, la recherche d'un meilleur processus de préparation de la réglementation constituait une tentative très ambitieuse qui visait pratiquement à «révolutionner» ce processus. À cet égard, le gouvernement Mulroney mérite la plus grande admiration des citoyens, qui souhaitent avoir un gouvernement plus efficient et plus efficace par le biais de la législation par délégation, et aussi du fait que les réformes ont rendu le processus décisionnel plus «transparent», par l'exigence de la consultation des intérêts du secteur privé et la publication d'au moins une partie de l'analyse à l'appui des projets de règlement. Il convient de dire que la série de changements constituait une tentative de réforme fondamentale des méthodes traditionnelles selon lesquelles le Cabinet fédéral avait pris des décisions en matière de législation par délégation (près de 900 textes en 1991) pendant un siècle. En outre, les changements dans la politique et dans la pratique administrative annonçaient des réformes en profondeur,

quant à la manière dont le Cabinet prend des décisions concernant les autres instruments de gouvernement, notamment les dépenses[1].

Quoique les Conservateurs méritent une médaille d'or pour leur réforme de la politique administrative, en ce qui concerne la préparation de la réglementation, les changements ont été mis en oeuvre de façon tout à fait médiocre[2]. Sur le plan de la mise en oeuvre (c'est-à-dire la manière dont les nouvelles politiques ont été menées dans la pratique), les Conservateurs ne méritent même pas une médaille de bronze. On peut toutefois se réjouir du fait que bon nombre des lacunes et des problèmes peuvent être corrigés à divers degrés. Pour cela, il faudra que le Cabinet fasse preuve d'une volonté ferme parce que les réformes nécessaires se heurteront à l'inefficacité relative de l'autoréglementation du Cabinet par le Cabinet pour le Cabinet, telle qu'elle existe actuellement. Des considérations politiques à plus long terme devront faire échec aux avantages politiques évidents du recours pratiquement incontrôlé au pouvoir discrétionnaire. Il s'ensuivra une plus grande responsabilité envers le Parlement et le public (électeurs). Le Cabinet devra aller au-delà des grands discours qu'il a faits sur la responsabilisation accrue, dans ses deux énoncés de politiques percutants de 1986 (voir **annexes 8** et **9**) et faire des réformes (notamment fournir une information de meilleure qualité et plus complète à ceux qui peuvent effectivement appeler ses membres à rendre compte). Voir chapitre 8.

Le présent chapitre est structuré de la façon suivante. La section 2 décrit les réalisations revendiquées par le gouvernement Mulroney en ce qui concerne la réforme du processus de réglementation. La section 3 énonce la nature de la «révolution» dans le processus de réglementation que le Cabinet a cherché à instituer en 1986. La section 4 renferme une analyse du processus de préparation de la réglementation fédérale, tel qu'il existait au début des années 1980, afin de placer dans leur contexte les réformes faites par le gouvernement Mulroney en 1986. Dans la section 5, l'auteur poursuit son analyse de ce que les Conservateurs ont cherché à faire en ce qui a trait au

---

1. Un point de vue identique a été exprimé par le vérificateur général dans son *Rapport* de 1989 - voir la discussion au chapitre 6.

2. Je tiens à exprimer mes remerciements à un fonctionnaire du bureau du vérificateur général qui m'a aidé à saisir cet aspect.

processus de réglementation. Cette section expose certains aspects de la nature du gouvernement par cabinet qui influe sur la manière dont cet organisme prend traditionnellement ses décisions concernant les projets de règlement. Le lecteur devrait aussi pouvoir apprécier combien il est difficile pour le Cabinet de modifier, de façon pratique, des aspects importants de son exercice traditionnel du pouvoir discrétionnaire en matière de législation par délégation.

2.0 RÉALISATIONS REVENDIQUÉES PAR LE GOUVERNEMENT MULRONEY

Avant de chercher à évaluer les efforts faits pour réformer le processus de réglementation, il est utile d'examiner les réalisations prétendues.

2.1 Évaluation de Mazankowski

Quatre ans après l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, le ministre chargé de la réforme de la réglementation, M. Don Mazankowski, a décrit les réalisations de son gouvernement dans ce domaine comme étant complètes et profondes. À son avis, «rares ont été les gouvernements, dans l'histoire du Canada, à avoir lancé autant d'améliorations fondamentales de la réglementation ...» (BPAR, 1988b, p. 2, Introduction). En 1988, la Direction des affaires réglementaires du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (DAR/BPAR) a revendiqué les améliorations suivantes du processus de réglementation :

- En 1987, près de 70 % de tous les décrets adoptés en vertu d'une loi et de toutes les dispositions légales, y compris tous les règlements ayant une incidence sur le public, ont été assujettis au nouveau processus d'examen de la réglementation. De ce nombre, 42 % avaient été inclus dans le *Plan des projets de réglementation*.
- Quelque 30 % des initiatives de réglementation devant le Cabinet, en 1987, avaient fait l'objet d'un prétirage. Dans certains cas, des changements importants avaient été apportés, à la suite de commentaires du public.

- Le délai d'exécution moyen pour l'examen juridique et administratif de la Section du Conseil privé au ministère de la Justice (SCPJ) a été réduit d'environ 270 jours à moins de 90 jours en 1987, et ce, malgré une grande quantité de nouveaux règlements en vertu de la *Loi sur les transports nationaux*, du Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail et des révisions approfondies de la législation en matière de tarifs.
- Le nombre total de nouveaux règlements fédéraux a considérablement diminué en 1987 par rapport à 1985 et en 1988 par rapport à 1987 (Voir **tableau 3**). En revanche, de 1972 à 1987, l'augmentation avait été inégale mais constante.
- Sur les 38 évaluations de programmes de réglementation existants prévues pour 1988[3], 13 étaient terminées, 18 étaient en cours et 7 n'étaient pas encore commencées en août 1988 (BPAR, 1988b, pp. 13 et 14).

D'autres réalisations pour la période de septembre 1986 à septembre 1988, revendiquées par la Direction des affaires réglementaires sont exposées à l'**annexe 15**.

D'après le *Budget des dépenses de 1991-92* du gouvernement fédéral, les initiatives de 1986 ont donné lieu à certaines améliorations importantes dans la manière dont le gouvernement fédéral réglemente. Le temps consacré à la politique centrale et à son examen est passé d'une moyenne de neuf mois avant 1986 à environ trois mois en 1990[4]. Il y est déclaré que, puisque les avantages et les coûts sont calculés avec plus de soin, le nombre d'initiatives de réglementation avait diminué de 40 % pendant les trois ans précédant l'introduction des réformes. En outre, l'effet du *Plan annuel des projets de réglementation fédérale* annuel et la pratique, de plus en plus répandue, de publier les projets de règlement dans la *Gazette du Canada* avait accru la possibilité pour les

---

3. Cette affirmation n'est pas tout à fait exacte. En novembre 1986, 38 programmes devaient être évalués au 31 mars 1988. Selon des documents de la Direction des affaires réglementaires, seulement 10 avaient été évalués à cette date.

4. Un observateur a mis en doute le fait que ceci soit une amélioration - cela peut simplement vouloir dire que le gouvernement peut créer plus de règlements en utilisant les mêmes ressources. La qualité de ces règlements demeure inchangée.

entreprises commerciales et les autres groupes d'intérêt d'aider à influer sur les détails de la législation par délégation.

2.2 Évaluation de Campbell

Tony Campbell (1981, p. 4), qui a été à la tête de la DAR/BPAR du gouvernement fédéral de septembre 1986 à 1990, a décrit les activités de réforme de la réglementation du gouvernement Mulroney comme «dignes de la médaille d'or». (À certains égards, elles l'étaient, mais un certain nombre de ses énoncés doivent être expliqués, par conséquent j'ai mis des notes de bas de page à quelques-unes de ses déclarations). Campbell cite ce qui suit pour appuyer sa conclusion selon laquelle les réformes du processus de réglementation du Canada étaient «novatrices» et «profondes» :

1. [Le gouvernement Mulroney était] Le premier gouvernement à établir et à publier une liste officielle de tous ses programmes de réglementation par opposition à leur traditionnelle inclusion dans les programmes de dépenses. Nous n'avons appris qu'en 1984 que le gouvernement fédéral gérait 145 programmes liés à la réglementation[5].
2. Le premier gouvernement à instaurer un examen approfondi de tous ses programmes de réglementation pour déterminer quelles étaient les réformes nécessaires, ce qui a été fait par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes en 1985 en comparant les programmes avec 11 critères (y compris des critères économiques). L'examen a nécessité un groupe mixte d'équipes des secteurs privé et public, ce qui déjà constituait une technique de réforme novatrice, et il a fait des suggestions de réformes pour les deux tiers des programmes fédéraux[6].
3. Le premier gouvernement au monde à adopter une stratégie significative et globale de réforme de la réglementation qui demande un changement dans tous les aspects de l'activité de réglementation du gouvernement[7].

---

5. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a) a évalué ce nombre à 146. Il est à noter que le Conseil économique a fait un grand effort pour évaluer la portée, l'échelle et la croissance de la réglementation gouvernementale - voir Priest et Wohl (1980) et Stanbury et Thompson (1980).

6. L'**annexe 10** présente un résumé des 46 initiatives de réforme en ce qui a trait à des programmes de réglementation précis, ainsi qu'au processus de réglementation.

7. Cet énoncé renvoie probablement à BPAR (1986a). Il faut cependant noter que ce document concernant la stratégie ne porte que presqu'entièrement sur le processus de réglementation. En ce qui concerne une réforme en profondeur de la réglementation dans bon nombre de domaines de réglementation économique : l'aviation, les chemins de fer, le transport par véhicule à moteur, les services financiers, voir Schultz (1989), Stanbury (1987) (1989), Block et Lermer (1991).

4. Le premier gouvernement a promettre (et à vraiment tenir sa promesse) de faire rapport au public en ce qui a trait à ses résultats par rapport aux objectifs de la stratégie[8].
5. Le premier gouvernement à définir et énoncer une politique de réglementation[9] officielle qui s'éloignait de la rhétorique de déréglementation machinale, en mettant l'accent sur les principes d'une «meilleure réglementation»[10]. Ces principes qui sont pragmatiques mais significatifs, ont depuis été adoptés par d'autres gouvernements, y compris l'administration Bush actuelle[11].
6. Le premier gouvernement a établir des normes de rendement pour les agents de réglementation. Le Code du citoyen : équité en matière de réglementation, publié en 1986, donnait aux ministres et au public une série unique de critères permettant la reddition de comptes de la part des agents de réglementation, non seulement sur le fond, mais aussi pour la gestion de leurs tâches de réglementation[12]. La signification de cette grande première est illustrée par le fait que la Commission Scowen au Québec et des comités ontariens et l'Assemblée législative du Manitoba, m'a-t-on dit, ont tous recommandé que le code fédéral soit adopté par leurs gouvernements provinciaux. Jusqu'à présent, aucun ne l'a fait.
7. Le premier gouvernement à nommer un ministre ayant des responsabilités générales explicites en matière d'affaires réglementaires à la table du Cabinet[13].
8. Le premier gouvernement à reconnaître officiellement l'importance critique d'une saine gestion de la réglementation pour atteindre des objectifs de réglementation[14]. Peu importe la qualité de la conception du programme de réglementation, sa valeur est réduite à néant s'il n'est pas convenablement géré.
9. Le premier gouvernement à introduire une planification réglementaire annuelle approuvée et obligatoire. Les États-Unis[15] et le Canada ont introduit des «états de projets» de la

---

8. Campbell renvoie probablement à BPAR (1988b).

9. Ceci renvoie apparemment à la *Politique en matière de réglementation* du 13 février 1986. Ce document est reproduit dans BPAR (1986a) et BPAR (1988b).

10. Cette expression a été utilisé dans l'*Economic Report of the President*, janvier 1981. Elle a été utilisée pour la première fois au Canada, en 1986.

11. Un ancien fonctionnaire qui a travaillé dans le processus de réglementation des États-Unis a qualifié cet énoncé de [Traduction] «description tout à fait fausse de ce qui s'est passé aux États-Unis».

12. Il s'agit de savoir si le *Code du citoyen* a été mis en oeuvre en pratique. Dans la pratique, le Code ne permet pas au citoyen de tenir les agents de réglementation responsables, surtout à cause du manque d'informations pertinentes.

13. Revoir le chapitre 4 pour l'historique.

14. Ceci doit faire l'objet d'une contestation, voir **annexe 22**.

15. Les États-Unis ont introduit un état biannuel en 1978 (voir Litan et Nordhaus, 1983, p. 76). Celui du Canada a été introduit en 1983. Toutefois, Campbell, dans une entrevue, a fait remarquer qu'il insistait sur le terme «planification», et non pas projet, et que l'état des projets de réglementation américaine ne s'appliquait qu'aux organismes exécutifs. Le lancement d'une planification de la réglementation peut être vue dans un document du Cabinet datant d'avril 1985. L'idée d'un projet annuel des projets de réglementation se retrouve dans le rapport

réglementation au début des années 1980, mais ceux-ci couvraient des périodes indéterminées et, dans le cas du Canada, ils étaient faits de façon volontaire et, par conséquent, incomplète. Depuis, les États-Unis ont copié le plan annuel du Canada.

10. Le premier gouvernement parlementaire à exiger une analyse complète de l'impact de la réglementation pour les décisions ministérielles[16].
11. Le premier gouvernement parlementaire à établir des critères positifs de coûts-avantages pour toutes les décisions d'ordre réglementaire[17].
12. Le premier et encore le seul gouvernement qui publie l'étude d'impact de la réglementation sous-jacente aux décisions de réglementation du Cabinet[18].
13. Le premier gouvernement à mettre sur pied un comité de Cabinet doté de responsabilités explicites en matière de politique de réglementation et, par conséquent, qui ait étendu les procédures normales d'approbation du Cabinet utilisées pour les «grandes» décisions de politique à toutes les décisions de législation par délégation, ce qui remplaçait les procédures traditionnelles d'approbation généralement (et encore) utilisées par la plupart des gouvernements du monde qui se fondent à tort sur l'idée que les nouveaux règlements et les nouvelles modifications constituent des décisions de «routine»[19].
14. Le premier gouvernement à mettre sur pied la fonction d'organisme central pour la gestion globale du processus d'élaboration des règlements ainsi que pour la coordination, la recherche et l'examen en ce qui a trait aux questions de politique de réglementation générales ou «horizontales».
15. Le premier gouvernement à reconnaître les «affaires réglementaires» comme un secteur de politique administrative distinct, à mettre sur pied des structures administratives et à attribuer des ressources pour améliorer les connaissances en gestion de la fonction publique dans ce domaine. On a assisté à une floraison d'activités de formation et de perfectionnement dans

---

du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986b) en matière de programmes de réglementation. D'après Campbell, le Canada a annoncé l'idée d'un projet annuel de réglementation avant les États-Unis, mais ce sont les États-Unis qui ont été les premiers à le mettre en place. Le projet de réglementation américain a été introduit en 1985 par l'Executive Order 12498 (voir **annexe 22**). Le premier projet de réglementation annuel a été publié au Canada en novembre 1986 pour 1987. Campbell déclare qu'il a fourni des renseignements sur les plans du Canada aux fonctionnaires américains avant que l'un ou l'autre n'ait été mis sur pied.

16. Aux États-Unis, toutefois, l'Executive Order 12291, signé le 17 février 1981, imposait une étude d'impact de la réglementation pour tous les nouveaux règlements fédéraux importants (ceux dont on estime qu'ils auront un coût supérieur à 100 millions de dollars par an). Voir **annexe 22**.

17. Le gouvernement américain a introduit cette exigence en février 1981 dans l'Executive Order 12291 (voir **annexe 22**).

18. L'étude d'impact de la réglementation pour les nouveaux règlements importants fait l'objet d'une publication régulière aux États-Unis, depuis 1981. En réalité, certaines études d'impact économique antérieures ont été publiées avant cela - voir **annexe 22**.

19. Les fonctionnaires fédéraux déclarent que le Comité spécial du Cabinet qui adopte les règlements fédéraux de façon courante, traite jusqu'à vingt nouveaux règlements en moins d'une heure. Aucun renseignement public n'est disponible quant aux activités du Comité du Cabinet chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations.

l'administration fédérale, visant à «mieux réglementer», notamment des activités au Centre canadien de gestion, au ministère de la Justice (Projet sur la conformité et les recours réglementaires), au ministère du Solliciteur général (Étude de l'application des lois fédérales ou Projet ÉALF), ainsi que des programmes de formation expérimentaux élaborés au Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires[20].

16. Le premier gouvernement *parlementaire* (les Américains ont été les premiers) à adopter le principe de la publication des initiatives de réglementation pour encourager l'accès du public et sa participation directe au processus de réglementation... En plus des termes exacts de chacun des changements proposés à la réglementation, vous trouverez un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) qui explique ce que le changement vise à faire, pourquoi il est proposé et quel est l'impact prévu.

2.3 Évaluation de Loiselle

Le président du Conseil du Trésor et le ministre chargé des Affaires réglementaires a présenté l'évaluation suivante des réformes de 1986 quand il a témoigné devant le Sous-comité de la Réglementation et de la Compétitivité en 1992 :

- un ministre chargé des Affaires réglementaires a été nommé;
- les rôles de réglementation du Parlement et du Cabinet ont été renforcés[21];
- la planification de la réglementation (faisant référence au Plan des projets de réglementation annuel depuis celui de 1987) et une large consultation sont devenues des expressions courantes;
- les agents de réglementation fédéraux se sont vus donner des conseils «radicaux» sous la forme du *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* qui «assurait un processus très vaste de consultation» (Loiselle, 1992b, pp. 3 et 4).

---

20. En août 1992, (1) le CCG n'avait pas de ligne de conduite particulière traitant de l'administration des programmes de réglementation; (2) aucun changement n'avait été mis en oeuvre dans la pratique à la suite du projet de conformité ou d'ÉALF; (3) la quantité de formation parrainée par la DAR/BPAR (maintenant DAR/SCT) était très modeste par rapport aux problèmes du processus de préparation de la réglementation.

21. À noter que le Parlement n'a joué aucun rôle dans les réformes de 1986, si ce n'est pour le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements (qui a été institué en 1972) et à qui a été conféré le pouvoir d'introduire des propositions négatives en vertu desquelles le Parlement pouvait abroger des règlements particuliers. Revoir chapitre 4.

2.4 Quelle est la norme appropriée?

La norme par laquelle nous jugeons les réformes du processus de réglementation devrait-elle être celle qui existait à la fin des années 1970 ou celle qui a été proposée dans différentes études à compter de la fin des années 1970 («l'idéal»)? On se souvient du candidat qui avait demandé aux électeurs de le comparer à ses rivaux, et non pas à Jésus-Christ, à Ghandi ou à Mère Teresa!

D'autres normes pourraient être utilisées. Par exemple, la norme pourrait être la pratique aux États-Unis (le premier ressort chef de file international et une norme traditionnelle de comparaison pour les Canadiens). Une autre norme pour les réformes du processus consisteraient à comparer les changements à ceux qui ont été faits par d'autres gouvernements au Canada, par exemple, par différents gouvernements provinciaux, ou la situation qui existait sous les gouvernements antérieurs.

Les efforts de réforme peuvent aussi être évalués par rapport aux propres critères du gouvernement fédéral, c'est-à-dire d'après les objectifs déclarés ou d'après sa propre évaluation des réformes introduites :

- une «meilleure réglementation»
- davantage de contrôle efficace
- transparence accrue
- plus grande équité [toujours d'ordre subjectif!]
- plus grande efficacité
- davantage de possibilité d'examen et d'intervention du public [du fait du préavis, du prétirage, de l'information contenue dans le REIR, de l'exigence de consultation]
- diminution de la paperasserie (voir BPAR, 1988b, p. 9).

Finalement, il est important de comprendre que les effets de tout changement de la politique administrative prennent du temps à apparaître. Ainsi, nous devons nous demander à quel moment il est raisonnable d'évaluer les réformes du processus. Bien qu'il faille éventuellement un certain temps pour voir apparaître ces résultats, la réforme pourra continuer à porter fruit dans les années à venir.

3.0 NATURE DE LA «RÉVOLUTION» DU PROCESSUS DE PRÉPARATION DE LA RÉGLEMENTATION

Les projets de règlement sont soumis par un ministre à un groupe de collègues, plus précisément aux membres du Cabinet qui appartiennent au Comité spécial du Conseil[22]. Par conséquent, tout examen, analyse ou conseil offert par les fonctionnaires (par ex. ceux qui sont à la DAR/SCT ou au BCP[23]) est donné aux ministres de façon collective. À quelques exceptions près, ces conseils ne sont pas rendus publics. Le gouvernement par cabinet procède très souvent par le secret jusqu'à l'annonce de la décision. Telle a été la pratique jusqu'en septembre 1986.

Le REIR (exigé pour tous les nouveaux règlements depuis septembre 1986) est effectivement un document du Cabinet qui fournit des renseignements et des analyses aux ministres[24]. C'est, par conséquent, une innovation tout à fait remarquable qu'un tel document soit rendu public pour chaque projet de règlement. En outre, il n'est pas publié clandestinement mais, avec le projet de règlement, dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Ensuite, une fois passée la période de commentaires (habituellement 60 jours) et après la révision du règlement et du REIR, ces deux documents sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (qui est publiée toutes les deux semaines).

Ainsi, comme le montre l'**annexe 7**, par l'intermédiaire d'une série de changements dans la politique administrative en ce qui concerne le processus de préparation de la réglementation en 1986, le gouvernement

---

22. Le CSC, au nom du gouverneur en conseil, n'est pas le seul organisme doté du pouvoir de prendre des règlements, mais il en est l'auteur pour la plupart. Les autres organismes qui peuvent avoir le pouvoir de prendre des règlements sont un ministre particulier ou un organisme de réglementation - voir **annexe 17**.

23. Le BCP assume la fonction de secrétariat auprès de tous les comités de Cabinet, excepté le Conseil du Trésor qui est desservi par le Secrétariat du Conseil du Trésor. La DAR/BPAR a fourni les services de secrétariat au Comité spécial du Conseil de 1986 à février 1992. Puis, la fonction a été partagée entre deux ou trois fonctionnaires du BCP (Jack Korwin, par ex.) qui ont fourni des conseils de politique, tandis que la DAR/SCT gère le flux de documents liés aux REIR. L'examen juridique continue à être assuré par le SCPJ. Voir **annexe 18** et **annexe 19**.

24. Le BPAR (1988a, p. 37) indique que le REIR remplace les notes explicatives et de contexte qui étaient utilisées auparavant... Un REIR, ou l'analyse de la réglementation équivalente, accompagne aussi une note de service au Cabinet, avec ces incidences de réglementation.

Mulroney a «fait une révolution» dans la politique administrative canadienne. Quels aspects de ces politiques (résumées au chapitre 4, section 3) justifient le terme «révolutionnaire»?

1. Le gouvernement fédéral a véritablement pris des risques en annonçant et en rendant tout à fait visibles deux politiques générales concernant la réglementation en tant qu'instrument de gouvernement, y compris les règlements et autres formes de législation par délégation - à savoir la *Politique en matière de réglementation*, entrée en vigueur le 13 février 1986, et le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation*, entré en vigueur le 6 mars 1986 - voir **annexes 8** et **9** respectivement.

2. Avant de proposer un nouveau règlement, les ministères et les organismes sont tenus de consulter des personnes du secteur privé qui pourraient éventuellement être concernées par la législation proposée ou être les plus directement visées par celle-ci[25]. Il n'existe pas d'exigence comparable pour les autres instruments de gouvernement, bien que le gouvernement Mulroney ait beaucoup insisté sur la consultation dans le cadre de ses processus décisionnels.

3. Pour la première fois, ce qui aurait auparavant été considéré comme un document de Cabinet confidentiel (le REIR) à l'égard de tous les projets de règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* à deux reprises.

4. Le document public du Cabinet (REIR) doit renfermer une analyse économique des conséquences prévues des changements proposés dans la politique administrative (nouvelle réglementation), notamment leurs coûts, avantages, répercussions sur la distribution et répercussions négatives pour la petite entreprise, ce qui n'est pas fait pour les dépenses publiques supplémentaires ou de tels changements dans l'usage des autres instruments de gouvernement[26]. Voir **graphique 5-1**.

---

25. Bien sûr, tous les intérêts visés ne sont pas organisés, ce qui impose un fardeau plus grand au ministère ou à l'organisme initiateur. En outre, les ministères reçoivent très peu d'aide sur la manière de remplir cette obligation. Voir chapitre 7.

26. Un fonctionnaire très qualifié allègue qu'environ seulement 5 % des dépenses gouvernementales font l'objet d'un examen intensif par les analystes du SCT. Ils se concentrent sur les dépenses prévues qui, vraisemblablement, entraîneront le plus de remous politiques.

5. Le document public de Cabinet (REIR) doit décrire les solutions de rechange qui ont été envisagées, la cohérence par rapport aux deux principales déclarations de politique (*Code du citoyen; Politique en matière de réglementation*); il doit comprendre un résumé du processus de consultation, à la fois interministériel et avec le secteur privé, et décrire la stratégie d'observation ou d'application, ce qui n'est pas fait pour les dépenses publiques supplémentaires (par ex. une nouvelle prison dans la circonscription du premier ministre) ou pour de tels changements lorsque tout instrument de gouvernement est utilisé[27]. Voir **graphique 5-1**.

Ces politiques renferment certaines déclarations qui pourraient être interprétées, à juste titre, comme imposant une charge beaucoup trop lourde au gouvernement fédéral. Par exemple, le troisième principe de la *Politique* déclare que le gouvernement a l'intention de limiter, autant que possible, la croissance et la prolifération de nouveaux règlements. Le cinquième principe de la *Politique* veut que le gouvernement évalue les coûts économiques et sociaux de la réglementation «pour s'assurer que les coûts sont nettement moindres que les avantages avant de proposer de nouveaux règlements». Cet élément est renforcé par le principe n° 11 du *Code du citoyen*, selon lequel «le gouvernement veillera à ce que les avantages de la réglementation en dépassent les coûts»[28]. Il s'agit là de déclarations puissantes et, en pratique, il devrait être possible de mesurer le rendement du gouvernement par rapport à ses objectifs déclarés.

---

27. En réalité, pour les «dépenses fiscales», les prévisions officielles n'ont été publiées que pendant trois ans, bien que ces dépenses soient probablement maintenant équivalentes à la moitié des dépenses budgétaires traditionnelles.

28. À noter que cette déclaration pourrait être interprétée de plusieurs manières, dont l'une serait que pour la quantité actuelle de règlements, le gouvernement veillera à ce que l'ensemble des avantages pour la société excède l'ensemble des coûts. Une autre interprétation veut que, pour les nouveaux règlements, le gouvernement veille à ce que les avantages soient supérieurs ou égaux aux coûts. La troisième interprétation veut que, pour la quantité de nouveaux règlements, ou leur cheminement, le gouvernement garantisse que les avantages excèdent les coûts, mais la notion d'avantages et de coûts employée ne sera pas celle qu'utilisent les économistes dans leurs ACA (qui se concentrent sur le total des coûts économiques (ou des avantages) pour la société dans son ensemble, comme le montre le PNB rajusté pour les facteurs externes). Voir Stanbury et Vertinsky (1989).

En résumé, en 1986, peu après être entré au pouvoir avec une forte majorité, le gouvernement Mulroney a pris une décision potentiellement révolutionnaire «d'ouvrir» le processus de préparation de la réglementation de trois façons principales. La première voulait que les ministres s'engagent personnellement à ce que leurs fonctionnaires entreprennent une analyse extensive des projets de règlement (REIR), ce qui avait été rarement fait jusqu'à présent. La deuxième était de faire publier l'analyse (dans la *Gazette du Canada*) avec le projet de règlement. L'idée de rendre régulièrement public ce qui autrement aurait été un document de Cabinet confidentiel est apparemment sans précédent. La troisième manière de libéraliser le processus de préparation de la réglementation consistait à exiger que les ministères et les organismes, non seulement se consultent entre eux, mais qu'ils consultent aussi les parties concernées du secteur privé, quant à la préparation des projets de règlement.

Étant donné la rupture extraordinaire avec les traditions du gouvernement par cabinet, il est utile de se demander si les ministres qui ont «accepté» les nouvelles politiques administratives ou comprenaient effectivement les conséquences. Le «piétinement» qui a ensuite eu lieu au niveau de la mise en oeuvre montre que les ministres ne les avaient pas comprises (ou qu'ils ont changé d'avis lorsqu'ils ont vu que tout cela se retournerait contre eux). Pourquoi l'avaient-ils fait de prime abord? S'agissait-il d'une situation où les hauts fonctionnaires tentaient d'introduire furtivement des changements importants dans le système? Examinons deux faits. Tout d'abord, les décisions ont été prises par le Cabinet environ pendant les 18 premiers mois de son arrivée au pouvoir après que les Conservateurs aient été dans l'opposition pendant des décennies (à l'exception du gouvernement Clark qui a duré 259 jours en 1979/80). Deuxièmement, la série de réformes était la plus complète jamais faite par un État occidental. Comment pouvaient-ils refuser?

Je conclurais de façon provisoire que le petit groupe de ministres qui a pris la décision d'adopter l'ensemble des réformes en 1986 n'avait probablement pas bien compris combien ces changements seraient exigeants. En particulier, ils n'avaient probablement pas saisi la discipline que la publication du REIR (ainsi que la consultation requise auprès des intérêts du secteur privé) imposerait aux décisions concernant les projets de règlement. Toutefois, le degré de discipline a été, dans la pratique, largement inférieur à ce que les tenants de la réforme (fonctionnaires et universitaires) croyaient. Pourquoi? Parce que les groupes d'intérêt et les médias n'ont pas

exploité l'information révélée dans les REIR publiés dans la *Gazette du Canada*. Cette question importante fait l'objet d'une discussion ultérieurement, au chapitre 6.

4.0 LES RÉFORMES EN PERSPECTIVE, PARTIE I

Il est difficile d'apprécier l'importance des efforts du gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de préparation de la réglementation en 1986 sans tenir compte d'au moins deux choses :

- l'état du processus de préparation de la réglementation fédérale au début des années 1980;
- la nature même du système canadien de gouvernement par cabinet et la quantité de pouvoirs (et l'exercice du pouvoir discrétionnaire) dont dispose le Cabinet.

La présente section vise à décrire le processus de préparation de la réglementation, tel qu'il était au début des années 1980 - juste avant l'arrivée des Conservateurs au pouvoir en septembre 1984. L'importance de cette série de problèmes à régler est aussi illustrée par l'évaluation du processus de préparation de la réglementation offerte par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes dans une étude terminée en mai 1985 (mais publiée en 1986).

4.1 Le processus de préparation de la réglementation au début des années 1980

La législation par délégation est l'un des problèmes les plus complexes des gouvernements modernes (voir D'Aquino et coll., 1979, pp. 93 à 98)[29]. Le volume et l'importance croissants de la législation par délégation ont largement réduit le rôle du Parlement en tant qu'organe législatif. Les règlements ne sont souvent pas seulement des questions techniques : ils renferment des éléments de politique à caractère essentiel. Ainsi, dans la mesure où

---

29. D'Aquino et coll. (1979, p. 93) estime le nombre de règlements et autres formes de législation par délégation adoptés entre le 1er janvier 1969 et le 14 septembre 1977 à 6 861. On a assisté à une augmentation constante, quoiqu'irrégulière, du nombre total de documents de législation par délégation adoptés par le Cabinet fédéral entre 1972 (environ 550) et 1985 (presque 1 200) (BPAR, 1988b, p. 12). Ces chiffres, tirés d'un graphique préparé par le BPAR, ne sont pas comparables à ceux du **tableau 1-3**, chapitre 1 pour 1985 à 1991.

les règlements prévoient le contenu des lois, le rôle du Parlement en matière d'élaboration de politique est donc réduit. Les organismes de réglementation et les fonctionnaires des ministères axiaux rédigent normalement la législation par délégation. Le rôle du gouverneur en conseil (par le biais du Comité spécial du Conseil) pour l'examen de ces nouvelles lois était, à quelques exceptions près, plutôt limité. À noter, cependant, que la SCPJ examine les projets de règlement au nom du greffier du Conseil privé pour garantir leur validité légale (voir **annexe 18**).

Nous devons souligner que le rôle très limité du Parlement dans le processus de préparation de la réglementation découle officiellement du fait que le Parlement a délégué au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements et qu'il a approuvé de larges clauses de délégation de pouvoirs qui permettent effectivement au Cabinet de décider seul du contenu de fond des lois de nature réglementaire. Toutefois, le caractère officiel déguise, du moins légèrement, le pouvoir du Cabinet dans la totalité du processus. Comme il ressort clairement du **graphique 5-2**, c'est le Cabinet qui est à l'origine des lois contenant des dispositions par lesquelles le Parlement délègue le pouvoir de préparation de la réglementation au gouverneur en conseil (c'est-à-dire au Cabinet). Avec une majorité au Parlement, le Cabinet du gouvernement est donc une sorte de monarchie collégiale à durée déterminée. Le Cabinet se sert ainsi de la discipline de parti pour que le Parlement lui donne le pouvoir de prendre des règlements au moyen d'un processus qui est pratiquement entièrement de son ressort.

Au début des années 1980, le processus de préparation de la réglementation présentait un certain nombre de défauts graves. Peut-être la plus grande faiblesse avant les réformes instituées en 1986 se mesurait en termes d'évaluation économique des projets de règlement et de leur importance plus large du point de vue de la politique administrative. Sur ce point, un fonctionnaire très qualifié a signalé qu'il était courant que le CSC traite (c'est-à-dire adopte) une vingtaine de règlements en moins de dix minutes avant les modifications apportées au processus de préparation de la réglementation en 1986. En fait, le CSC consistait seulement en un quorum de quatre ministres de second rang ou plus qui n'avaient jamais vu le projet de règlement avant la réunion pendant laquelle les

règlements étaient pris. C'était, comme l'a dit un fonctionnaire très qualifié, une simple «opération d'approbation». L'examen analytique était pratiquement inexistant. Le ministre parrain même n'avait peut-être passé que peu de temps à examiner les ébauches préparées par les fonctionnaires. Il n'était même pas tenu de signer l'ébauche qui était envoyée aux fonctionnaires de la Section du BCP au ministère de la Justice (SCPJ) pour examen juridique[30]. Dans le cas de certains règlements, une évaluation économique était faite, mais seulement depuis 1978. En 1978, pour les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité, un REIR devait être préparé, mais cette exigence n'avait entraîné la préparation que de 19 REIR entre 1978 et 1986 (voir **annexe 2**), et la plupart des personnes qui connaissent le système déclarent que bon nombre de règlements ayant une incidence économique importante n'avaient pas été traités. De la même manière, la création et l'analyse de solutions de rechange étaient laissées entièrement à la discrétion du ministère parrain, ce qui, de façon pratique, signifiait le bon vouloir des gestionnaires du sous-ministre. Par conséquent, elles étaient rarement faites. Deuxièmement, même la première série de règlements fondamentaux liés à une nouvelle loi était rarement présentée au Parlement au moment où la législation habilitante était introduite, ou même par la suite, après l'adoption du projet de loi[31]. Ainsi, les députés avaient peu d'idée de l'impact qu'aurait la loi sur le plan du fond. Troisièmement, la législation par délégation n'était pas assujettie à un examen public et à un débat avant d'être adoptée sous forme de loi. De plus, un grand nombre de textes réglementaires n'avaient même pas à être publiés dans la *Gazette du Canada* (ceux qui n'étaient

---

30. Le rôle de la SCPJ est décrit à l'**annexe 18**.

31. D'Aquino et coll. (1979, p. 98) ont recommandé que, pour les nouveaux projets de loi, les décrets-lois connexes (réglementation) devraient accompagner le projet de loi au moment de son introduction et que la distinction entre le «règlement» et les «textes réglementaires» n'apparaisse plus dans la *Loi sur les textes réglementaires* de façon à permettre un examen plus complet de la législation par délégation par le Comité mixte permanent des règlements. Ce problème demeure. Toutefois, au cours des dernières années, pour quelques rares projets de loi, les députés ont pu persuader le ministre qui présentait le projet de loi créant une nouvelle loi pour que la série initiale de règlements soit renvoyée à un comité, par ex. le projet de loi sur le contrôle des armes à feu en 1992.

32. Le Comité spécial du Conseil n'est pas un comité de Cabinet, mais plutôt un comité du Conseil privé de la Reine. Par conséquent, ses décisions ne sont pas ratifiées par le Cabinet plénier comme c'est le cas pour tous les comités de Cabinet. Le seul autre exemple est le Conseil du Trésor qui a un mandat légal (voir la *Loi sur la gestion des finances publiques*).

pas défini comme un règlement en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*) ou parce qu'ils étaient exempts du fait d'une exception prévue dans la Loi. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (qui est maintenant devenu le CMP chargé de l'examen des règlements) ne pouvait examiner les nouveaux règlements, qu'après leur adoption (voir Anderson, 1980). Quatrièmement, le volume énorme de règlements qui passaient par le Comité spécial du Conseil[32] rendait difficile leur examen approfondi du point de vue de leur importance politique. En revanche, le système élaboré de comités de la Chambre (et du Sénat) n'est consacré qu'à une seule partie de l'ensemble de la législation (nouvelles lois et modifications). Dans la plupart des cas, il était presque impossible au public, en particulier pour les personnes directement assujetties aux règlements, d'examiner et de commenter l'ébauche avant son adoption. Cinquièmement, il n'était pas exigé des ministères qu'ils consultent des personnes pouvant vraisemblablement être visées directement par les projets de règlement. Sixièmement, avant l'état de la réglementation biannuel introduit en mai 1983, il n'y avait pas d'avertissement ou de préavis en ce qui a trait aux règlements qu'un ministère ou un organisme proposerait au cours de l'année à venir. Bien que l'exigence relative à l'AISE, qui est entrée en vigueur au 1er août 1978, ait eu une application relativement limitée (règlements «importants» en matière de santé, de sécurité et d'équité), la publication de l'analyse et des ébauches de règlement avant l'adoption de la réglementation par le CSC, avec une période de consultation, constituait un pas dans la bonne direction.

Les ressemblances et les différences entre le processus de préparation de la réglementation fédérale qui existait au début des années 1980, et le processus qui a suivi les réformes faites par le gouvernement Mulroney en 1986, sont présentées au **graphique 6-3**.

4.2 Évaluation du Groupe de travail Nielsen

Les efforts faits par le gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de réglementation fédérale ont été précédés par un Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, sous la direction du vice-premier ministre Erik Nielsen. L'un des 21 volumes produits par le Groupe de travail (achevés en mai 1985, mais publiés le 11 mars 1986) était un ouvrage de 684 pages sur les programmes de réglementation[33]. Il présentait un certain nombre de problèmes qui existaient dans le processus de préparation de la réglementation fédérale :

- Le gouvernement fédéral n'avait pas vraiment de «politique globale en matière de réglementation pour énoncer les principes régissant le recours à la réglementation aux fins de l'intérêt public».
- Absence de «mécanismes susceptibles de permettre une planification globale de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la réglementation» afin d'établir un ordre de priorités pour que soient utilisées les rares ressources.
- Les mesures de préavis étaient insatisfaisantes pour aviser des «mesures prévues en matière de réglementation», y compris des projets de règlement, dans les états de projets de la réglementation.
- «Très peu de lois fédérales contenaient des dispositions prescrivant la publication préalable des projets de règlement».

---

33. À noter qu'à l'origine, la réforme de la réglementation ne faisait pas partie du mandat du Groupe de travail. La première version de l'étude sur les organismes et programmes de réglementation avait été faite en 90 jours seulement (l'analyse des questions fédérales-provinciales était interdite), mais elle a été prolongée pour qu'elle soit publiée une fois l'émoi politique provoqué par la fuite de certaines des recommandations de l'étude du ministère des Affaires indiennes oublié. À noter que l'idée selon laquelle le rôle du Groupe de travail ne visait pas en premier lieu la réduction des coûts n'est arrivée que quelques mois après son lancement. D'après un haut fonctionnaire, ceci s'inscrivait apparemment dans les efforts du BCP pour veiller à ce que seulement des réformes tout à fait sages soient proposées.

- Les «mécanismes de consultation auprès du secteur privé» n'étaient pas satisfaisants. La consultation «sur les projets d'intervention en matière de réglementation» envisagée était perçue comme étant «inégale et incohérente». Il n'existait pas d'incitatifs en ce qui concerne les méthodes et les approches adoptées par les agents de réglementation, dans le but de veiller à ce que toutes les parties concernées aient l'occasion de prendre part au processus de réglementation.
- Il y avait un «manque de sensibilisation aux diverses répercussions négatives» de la réglementation sur la petite entreprise.
- «La définition de «règlement» et de «texte réglementaire» a été jugée déroutante».
- Il n'existait pas d'approche commune «en ce qui concerne les renseignements que les ministres doivent avoir en main avant d'approuver les projets de règlement».
- Il n'existait pas d'exigence pour évaluer les incidences potentielles des nouveaux règlements.
- «Rien n'oblige les ministères fédéraux à envisager d'autres solutions que l'adoption des textes réglementaires» ou d'autres types de législation par délégation.
- L'exigence relative à l'Examen des incidences socio-économiques était inadéquate, mal appuyée et semblait ne pas être appliquée dans son ensemble.

Voir **annexe 3**.

5.0 LES RÉFORMES EN PERSPECTIVE, PARTIE 2

Le gouverneur en conseil (en termes pratiques, le Cabinet fédéral) «adopte» beaucoup plus de textes de loi chaque année que ne le fait le Parlement. En outre, le contexte de fond de la loi se trouve de plus en plus souvent dans les règlements et dans d'autres types de législation par délégation. Ainsi, les règlements -tout en étant largement invisibles pour le citoyen moyen - revêtent maintenant une importance beaucoup plus grande dans l'activité gouvernementale. Ceci s'est produit à un moment où le gouvernement dans son ensemble est devenu un Léviathan (voir Howard et Stanbury, 1984).

Toutefois, tout effort de réforme du processus de préparation de la réglementation doit composer avec les caractéristiques fondamentales du gouvernement par cabinet lui-même. Pour tempérer l'analyse qui suit, nous pouvons dire que, lorsque le Cabinet adopte des politiques administratives, en ce qui concerne le processus de préparation de la réglementation, comme il l'a fait en 1986, il s'engage dans une certaine forme d'autoréglementation. Cette «autoréglementation» tend à mal fonctionner comme les autres types d'autoréglementation. Le problème crucial tient au fait que, sans un engagement crédible, cette autoréglementation a très peu de chance d'être suivie lorsque les coûts (politiques) deviennent très importants. Comme il ressort au chapitre 6, c'est ce qui s'est produit en ce qui a trait aux réformes du processus qui ont été lancées en 1986.

5.1 Caractéristiques de conception du modèle de Westminster : le pouvoir du Cabinet

L'analyse du processus de préparation de la réglementation fédérale et les efforts faits pour l'améliorer soulèvent des questions qui remettent en cause la version canadienne du modèle de gouvernement inspiré de Westminster (gouvernement par cabinet). En particulier, on peut voir dans quelle mesure le Cabinet domine le pouvoir exécutif et influe largement sur le pouvoir législatif. De ce fait, les efforts pour améliorer le processus de

réglementation dépendent de la volonté du Cabinet de s'autoréglementer. Examinons les faits bruts des caractéristiques du gouvernement par cabinet:

- Le premier ministre nomme tous les membres du Cabinet parmi les députés de son parti, ce qui lui donne un pouvoir extraordinaire[34]. Il en découle que le premier ministre jouit d'une influence énorme sur l'ensemble du caucus[35].
- Les ministres du Cabinet sont les chefs des ministères qui aident à élaborer la politique et à administrer ou à mettre en oeuvre les programmes approuvés par l'assemblée législative ou le Cabinet dans le cas de la législation par délégation. Chaque ministre, s'il est énergique et souhaite s'affirmer, a le pouvoir de contrôler tous les fonctionnaires de son ministère.
- Le Cabinet jouit d'un véritable monopole sur la législation qu'il soumet au Parlement. Souvent, les plus grandes batailles sur des points de principe, se livrent en secret (loin des regards du public) dans le système du comité de Cabinet. Ainsi, le Cabinet peut présenter un front uni au public (ou alors les ministres doivent démissionner). Avec une majorité, les députés du parti au pouvoir ratifient la législation introduite par le Cabinet.
- Le caractère confidentiel du Cabinet est de nature perverse. Les négociations entre les ministres et leurs fonctionnaires se passent à huis-clos. Des analyses différentes des problèmes ne sont pas rendues publiques - ainsi, il est plus facile qu'une mauvaise analyse demeure et que les décisions soient prises sans une analyse convenable, si tel est le bon vouloir du ministre responsable.

---

34. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, p. 637) a conclu que «le premier ministre contrôle "l'appareil gouvernemental", fonction qui comprend l'attribution des responsabilités ministérielles et toute autre mesure qui peut influer sur les rapports entre les ministres. Il a le pouvoir de nommer tous les hauts fonctionnaires du gouvernement, y compris ceux qui seront responsables des différents secteurs de la réglementation. C'est lui qui contrôle toutes les nominations au sein des organismes de réglementation indépendants qui sont de compétence fédérale. Il nomme le juge en chef de la Cour suprême du Canada. Dans une grande mesure, il détermine qui seront les décideurs en matière de réglementation au niveau fédéral».

35. Cela ne signifie pas qu'il soit impossible que les membres du caucus se «rebellent» (voir le cas de John Diefenbaker), mais cela est extrêmement rare.

- À toutes fins utiles, le Cabinet (par l'intermédiaire du CSC) prend des règlements sans se référer au Parlement une fois que le Parlement a, dans les lois, délégué au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements[36]. Voir **graphique 5-2**. Il a aussi le droit exclusif d'introduire les mesures financières devant la Chambre. Il n'existe pas d'examen judiciaire du processus de préparation de la réglementation ou de son produit (comme c'est le cas aux États-Unis). (Le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements est le seul moyen dont dispose le Parlement pour examiner les règlements et ses pouvoirs sont très limités. Le vérificateur général (1989, p. 357) fournit la preuve que les ministres peuvent être très lents pour régler les questions graves de légalité soulevées par le Comité). Le Cabinet exerce aussi un contrôle sur plusieurs milliers de personnes nommées par décret, y compris les sous-ministres. Le Cabinet contrôle les recettes prévues et le budget des dépenses (bien que le ministre des Finances soit le ministre prédominant) et, par le biais du Conseil du Trésor, le seul comité légal du Cabinet, le Cabinet contrôle l'affectation détaillée des dépenses. Bien que les propositions dans ce domaine exigent l'approbation du Parlement pour être appliquées, le fait qu'elles aient été traitées comme des questions confidentielles au gouvernement implique qu'elles sont rarement rejetées par le Parlement. Les décisions de bon nombre d'organismes de réglementation importants (comme le CRTC, l'ONT, l'ONE) sont assujetties à un appel devant le Cabinet et celui-ci peut, comme il l'entend, modifier ou annuler les décisions de ces organismes. Le Cabinet a le pouvoir d'émettre des directives de principes qui sont obligatoires pour certains organismes de réglementation par ex. l'ONT (et le CRTC si le projet de loi C-62 qui est maintenant devant le Parlement est adopté).

---

36. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, p. 655) dit que «le Parlement a pour fonction de veiller à ce que le gouvernement assume la responsabilité de ses mesures (réglementaires). Il approuve les lois de nature réglementaire, délègue, par voie législative, le pouvoir d'adopter une législation subordonnée, étudie et approuve le budget des dépenses des ministères et organismes qui ont des fonctions de réglementation et, parfois, fait enquête sur des questions de nature réglementaire. Le Comité mixte permanent [chargé de l'examen de la réglementation] examine les règlements et fait part au Parlement de leur légalité et de leur à propos».

Cette énorme concentration de pouvoir entre les mains du Cabinet a notamment deux effets : premièrement, il n'existe pas d'organisme indépendant (ni même quasi-indépendant) dans le pouvoir exécutif et dans le pouvoir législatif qui puisse rendre le Cabinet responsable comme le sont les ministères et les autres organismes administratifs aux États-Unis en vertu du système d'équilibre des pouvoirs. Bien que les tribunaux canadiens soient indépendants, ils n'assurent pas la fonction de contrôle judiciaire des organismes administratifs, comme le font les tribunaux aux États-Unis - voir **annexe 16**. Deuxièmement, les politiques adoptées par le Cabinet en ce qui concerne la gestion du processus administratif, comme celles qui ont été mises sur pied en 1986 pour le processus de préparation de la réglementation, correspondent à une certaine forme d'autoréglementation. Ainsi, le Cabinet peut facilement faire fi des règles qu'il a posées pour se gouverner, du fait qu'il n'existe pas d'organisme en dehors du Cabinet qui puisse faire appliquer les règles du Cabinet par celui-ci qui en est l'auteur. Cet aspect sera étudié de façon plus détaillée ci-après.

5.2 Le point de vue du ministre

Les ministres jouent des rôles multiples au gouvernement fédéral, et l'ont dit presque toujours qu'ils sont «surchargés» de responsabilités différentes. Bien que chacun ait ses propres rôles et responsabilités au sein du ministère, tous font partie d'un organe collectif, le Cabinet, qui est au coeur, non seulement du pouvoir exécutif, mais de tout le modèle de gouvernement «de type Westminster[37]».

Les ministres sont au centre de pressions conflictuelles en ce qui concerne les projets de règlement. Il y a toujours de nombreuses revendications pour une plus grande réglementation et davantage de règlements, plus particulièrement en ce qui concerne la protection de l'environnement. Ces demandes proviennent d'un nombre croissant de groupes d'intérêt, dont bon nombre sont de plus en plus raffinés dans les pressions qu'ils exercent sur le gouvernement[38]. Les contraintes fiscales créent de fortes incitations pour que les ministres continuent de faire le travail gouvernemental en utilisant la réglementation au lieu de procéder par voie de dépenses ou d'impôts. La

---

37. Selon les inclinations du premier ministre, ses fonctionnaires au Cabinet du premier ministre peuvent exercer un rôle important dans l'établissement de l'ordre du jour que les ministres traitent de façon individuelle et collective.

38. Certains ministres commencent à comprendre qu'Ottawa a aidé à cette expansion en a) finançant une grande quantité de groupes et b) en donnant un accès de plus en plus facile et fréquent au processus d'élaboration de politiques. Voir Stanbury (1993, ch. 12).

réglementation est habituellement beaucoup moins visible et facile à redresser à la lumière des changements de circonstances par le biais de la législation par délégation.

Les ministres sont beaucoup plus inquiets de l'efficacité politique d'un nouveau règlement que de savoir s'il améliore ou non l'efficacité dans l'attribution (par exemple, s'il correspond au critère $A \geq C$)[39]. Il n'est donc pas surprenant qu'ils estiment politiquement avantageux de ne pas tenir compte de la proposition qui figure dans la «Politique» de 1986, à savoir que les nouveaux règlements ne devraient être créés que lorsque leurs avantages sociaux sont supérieurs à leurs coûts pour la société[40]. Par ailleurs, aucun ministre individuel ne peut bénéficier du gain d'efficacité qu'il peut obtenir en exigeant que les règlements de son ministère soient plus efficaces ou qu'ils correspondent au critère $A \geq C$.

La vitesse à laquelle le Comité spécial du Conseil traite de grandes quantités de règlements montre qu'il ne leur accorde pas une attention suffisante (du moins à cette étape). En outre, la taille réduite de l'effectif professionnel à la DAR/SCT et au BCP pour traiter de cette question montre aussi que ces fonctionnaires ne peuvent pas consacrer beaucoup de temps pour veiller à ce que même les nouveaux règlements importants correspondent aux exigences des différents éléments des réformes de 1986. Par conséquent, la forme l'emporte peut-être sur le fond parce que les ministres ne veulent peut-être pas vraiment être liés par les termes de leur propre politique. Ils veulent toutefois que le public voit qu'ils sont favorables à la réforme de la réglementation. Qui peut être contre une notion si évocatrice?

5.3 Le contrôle des coûts des nouveaux règlements

On peut dire que l'un des principaux objectifs de la réforme de 1986 a été que la Direction des affaires réglementaires du BPAR (maintenant DAR/SCT) exerce une fonction de «contrôle» à l'égard des ministères qui proposent des règlements de plus en plus coûteux. Revoir le principe 3 de la *Politique* disant que «le gouvernement

---

39. Le sens précis de ce critère du REIR est exposé au chapitre 6. Je présume ici que A fait référence aux avantages économiques pour la société et C aux coûts économiques totaux pour la société qui seraient mesurés par une bonne analyse coûts-avantages - voir Stanbury et Vertinsky (1989).

40. Parce que le REIR qui accompagne bon nombre des nouveaux règlements importants ne comprend pas une prévision à la fois des coûts et des avantages, il est impossible de dire avec quelle fréquence cela se produit.

a l'intention de limiter autant que possible la croissance et la prolifération de nouveaux règlements» (**annexe 8**). Ainsi, on pourrait dire que les fonctionnaires de la DAR ont le mandat de restreindre les tendances naturelles des auteurs de dépenses de réglementation un peu de la façon dont certains fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances sont censés contrôler les efforts des ministères axiaux pour augmenter leurs dépenses budgétaires. Dans la bureaucratie fédérale canadienne, la capacité des organismes centraux de contrôler les ministères axiaux en exerçant une fonction de surveillance est toutefois bien inférieure à ce qu'elle est aux États-Unis pour plusieurs raisons (voir section 6.5 du chapitre 6). Tout d'abord, au Canada, ceux qui «contrôlent» et ceux qui «dépensent» ne sont pas indépendants les uns des autres. Ils travaillent tous dans des unités situées dans le pouvoir exécutif et sont, par conséquent, des produits du Cabinet. Bien que les fonctionnaires des ministres qui dépensent soient assujettis à l'examen de fonctionnaires des ministres de contrôle, ces deux ministres sont liés par les règles de la solidarité du Cabinet et de la responsabilité collective. Un ministre qui est constamment en désaccord avec ses collègues doit, soit démissionner, soit modifier son comportement, ou encore comprendre qu'il ne peut pas être efficace pour réaliser leurs objectifs. Deuxièmement, pratiquement tous les conflits entre ceux qui contrôlent et ceux qui dépensent se produisent à huis-clos au sein du pouvoir exécutif. C'est surtout un «jeu d'initiés». (Sur ce point, le contraste avec les États-Unis peut difficilement être plus grand, là où bon nombre des batailles les plus importantes sont livrées en public, de sorte que la plupart des analyses sont aussi publiques.) Mais ce qui est plus important encore, c'est que les deux côtés n'ont pas de hiérarchies distinctes, ni de systèmes de récompense différents, de sorte que, par exemple, si un «contrôleur» fait preuve d'un zèle particulier (avec des conséquences parfois embarrassantes), il ne peut être récompensé et demeurer à l'abri de celui qui a fait les dépenses et qui est offensé. Au Canada, ils ne peuvent, ni l'un, ni l'autre compter ouvertement sur l'appui du public, des médias ou des groupes d'intérêt[41]. Les «contrôleurs» ne peuvent contrôler que dans la mesure où l'opinion majoritaire au Cabinet (qui est surtout déterminée par le premier ministre) est en faveur du «contrôle» et opposée à un surcroît de «dépenses». Troisièmement, à cause du taux relativement élevé de mobilité des

41. Bien sûr, des fuites à des fins stratégiques se produisent, mais elles sont assez rares parce que les fonctionnaires seront passibles de sanctions sévères s'ils sont pris.

fonctionnaires intermédiaires et des hauts fonctionnaires dans la fonction publique, des personnes pourraient subir un revers de situation à l'avenir. Ceux qui «ne font pas de quartiers» auraient peut-être des difficultés à s'entendre avec les autres lorsqu'ils seront placés dans de nouveaux rôles.

À la lumière de cette analyse, à quoi devons-nous nous attendre lorsque le Cabinet crée une nouvelle «politique administrative» qui, dit-on, est conçue pour améliorer l'efficacité (par ex. «mieux réglementer» - voir **annexe 9**). Tout d'abord, l'institution de la politique sera annoncée partout comme étant la preuve que le gouvernement est «du côté des anges» (efficacité et efficience améliorées). Il sera très fortement sous-entendu que les nouvelles règles et procédures s'inscrivent dans un effort permanent de «contrôler les bureaucrates», lesquels sont réputés pour exercer constamment des pressions pour l'expansion du gouvernement. Deuxièmement, nous devrions nous attendre à ce que la nouvelle politique administrative ne soit appliquée que tant que l'opinion majoritaire au sein du Cabinet (largement influencé par le premier ministre) ira en ce sens. Nous devrions nous attendre à ce que le Cabinet ne tienne pas compte de la politique, ou la contourne, lorsque l'équilibre des avantages politiques à court terme l'exigera. Cela ne signifie cependant pas que la politique sera officiellement changée pour tenir compte de l'exercice de ce type de pouvoir discrétionnaire. Mais plutôt que le message symbolique des termes de la politique continuera à être diffusé même lorsqu'il est violé dans la pratique. Ainsi, le Cabinet aura l'avantage des deux situations : l'apparence d'un «bon gouvernement» et la réalité d'une «politique de routine» (peut-être caractérisée comme une politique «éclairée»). Troisièmement, nous ne devrions pas nous attendre à ce qu'un mécanisme soit institué pour permettre aux citoyens de déterminer facilement la façon dont fonctionne la politique (par ex. en disant aux électeurs dans un rapport annuel dans combien de cas une ACA a effectivement été faite pour bon nombre de nouveaux règlements importants). Enfin, nous ne devrions pas nous attendre à ce que le Cabinet institue un processus qui permettrait une évaluation soignée de la manière dont la politique a été appliquée par un organisme compétent et indépendant[42].

---

42. Comme il a été dit au chapitre 6, le vérificateur général a fait une vérification spéciale du processus d'examen de la réglementation mis sur pied en 1986 et de son impact sur quatre programmes de réglementation dans son *Rapport* de 1989. Toutefois, son travail a reçu très peu de couverture par les médias et il n'est pas clair que ses critiques aient entraîné des changements.

5.4 Les limites de l'analyse interne de politique dans un système de gouvernement par cabinet

Bon nombre des efforts pour améliorer le processus de réglementation au cours des vingt dernières années ont abouti à exiger l'application d'analyses de politique plus nombreuses et de meilleure qualité dans les ministères et par un organisme central. Les meilleurs exemples ont été (1) l'exigence du REIR (y compris l'analyse économique des projets de règlement), (2) l'exigence voulant que tous les nouveaux règlements soient en conformité avec la *Politique en matière de réglementation* et le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* (voir **annexes 8** et **9**), et (3) l'exigence voulant que tous les programmes de réglementation soient évalués tous les sept ans. Tous ces efforts sont conçus pour améliorer la qualité des projets de règlement ou des programmes de réglementation existants au moyen d'analyses de politique plus nombreuses et de meilleure qualité menées au sein du pouvoir exécutif.

Il existe, toutefois, un certain nombre de raisons pour lesquelles le fait qu'il y ait davantage d'analyses de politique de meilleure qualité aura vraisemblablement un effet limité si l'objectif premier est de rendre la réglementation plus efficace, c'est-à-dire soit de la rendre conforme au critère $A \geq C$, ou de trouver la solution de rechange la plus rentable pour atteindre les objectifs de politique déclarés. Tout d'abord, les ministres cherchent avant tout l'efficacité ou l'efficience politique, alors que les analystes politiques visent l'efficience économique (voir Hartle, 1990, p. 23A:17). De façon plus générale, la rationalité politique n'est pas la même que la rationalité économique du point de vue de la maximisation du bien-être économique net de la société dans son ensemble. La rationalité politique est en faveur de l'attribution des rares ressources du gouvernement à des électeurs ou à des circonscriptions à caractère marginal aux dépens de ceux qui sont inframarginaux. L'objectif premier des gouvernements en place est avant tout d'être réélus, et non d'obtenir le plus grand bien-être économique global possible. La politique est dominée par des batailles sur la distribution du revenu, du pouvoir, du prestige et d'autres récompenses, et non pas de la concurrence pour améliorer l'efficacité du gouvernement (voir Stanbury, 1993, chap. 4).

Deuxièmement, les décisions sur la politique administrative se produisent dans un processus qui est essentiellement contradictoire et dans lequel les travaux d'analyse constituent seulement l'un des différents types de «munitions» utilisées par les forces en présence (voir Hartle, 1990, p. 23A:20). Les ministères utilisent l'analyse pour «descendre» les propositions des autres ministères dans la lutte incessante qui vise le partage des ressources rares.[43] Les politiciens voient l'analyse politique comme un instrument utile lorsqu'elle leur permet de donner l'apparence de rationalité à des décisions qui sont prises sur des terrains moins faciles à défendre en public. Toutefois, les analystes sont souvent porteurs de mauvaises nouvelles, et ils sont traités comme tel.

Troisièmement, les gains en efficience d'attribution qui pourraient être obtenus si les conseils des analystes de politique étaient suivis sont largement diffusés. Il est donc difficile pour les politiciens de montrer aux groupes qui ont de l'importance au point de vue politique qu'ils leur ont attribué des avantages à caractère substantiel. En outre, des gains en efficacité pourraient être obtenus par le retrait des mesures de restriction créées par le gouvernement et qui servent à redistribuer les revenus à un groupe ou à une région en particulier. Il ne faut pas s'attendre à ce que les perdants soient reconnaissants. En aucun cas, les gains d'efficacité n'entraînent des récompenses substantielles et concrètes pour l'analyste. Bien que les politiques qui sont efficaces sur le plan administratif réduisent habituellement l'efficacité dans l'attribution (les dimensions totales du «gâteau»), ces politiques sont cachées sous forme de pertes de possibilités.

Quatrièmement, au Canada, la plupart des analyses politiques se font à l'intérieur du gouvernement et ne sont pas rendues publiques. Ainsi, le gouvernement restreint l'accès au type d'information que les citoyens et d'autres organismes concernés jugeraient des plus utiles pour évaluer les programmes et les politiques, que ce soit *ex ante* ou *ex post*. Au Canada, les électeurs ne voient que ce que le Cabinet décide de leur révéler en ce qui concerne les motifs des choix politiques (Hartle, 1990, p. 23A:12).

---

43. Il s'agit d'une forme habituelle de concurrence et d'un remède partiel au manque de critique efficace des propositions du gouvernement à l'étape législative.

Cinquièmement, la politique est un processus hautement dynamique qui est marqué par l'incertitude. Le temps d'attention des politiciens est bref; ils pensent qu'ils doivent réagir aux nouveaux événements et aux nouvelles initiatives qui se produisent pratiquement tous les jours. En revanche, l'analyste de politique n'a pas à régler personnellement des problèmes d'une telle incertitude ou d'une telle dynamique (sauf peut-être lorsque des coupures budgétaires sont annoncées). Leur monde est un monde beaucoup plus simple et en apparence plus facile à vivre - surtout parce qu'un grand nombre de variables sont habituellement l'objet de «suppositions» dans l'analyse.

Sixièmement, une grande partie de la réglementation (et bon nombre de règlements) est conçue pour redistribuer le revenu et non pas pour corriger les défaillances du marché et, par conséquent, améliorer l'efficacité d'attribution (voir Stanbury et Lermer, 1983). L'application de l'ACA aux nouveaux règlements qui visent avant tout à redistribuer le revenu pose un problème - à moins que l'objectif soit de trouver la méthode la plus efficace de redistribution. Mais la méthode la plus efficace sur le plan économique est presque certainement d'utiliser une subvention en espèces ciblée. Cette approche va cependant à l'encontre du désir du politicien de «faire du bien de façon discrète», c'est-à-dire que les politiciens préfèrent utiliser le règlement parce qu'il est plus difficile pour le public de déterminer qui gagne et qui perd, que lorsqu'un transfert de fonds est effectué, parce que le montant total doit alors être divulgué dans le budget annuel des dépenses.

Septièmement, personne - y compris les analystes politiques - n'aime être évalué. C'est une source de tension et d'angoisse - en partie, parce qu'il est très difficile (impossible) de faire comprendre à des profanes, la richesse et la complexité du problème qui consiste à faire les choses lorsque les objectifs sont souvent mal définis, les objectifs réels sont cachés et incohérents par rapport aux objectifs déclarés officiellement et que la réalité politique impose de laisser de côté l'analyse objective. Les membres du Cabinet ont depuis longtemps reconnu que l'une des meilleures utilisations de leur grand pouvoir consiste à restreindre leur reddition de comptes envers d'autres intervenants du système politique. L'augmentation de la reddition de comptes sur le fond est un objectif que les gouvernements doivent sembler reconnaître. Ils savent très bien, cependant, que le fait d'accroître la responsabilité de fait rendrait la tâche de gouverner plus difficile au jour le jour (Hartle, 1990, p. 23A:33).

5.5 Les initiatives administratives en tant qu'autoréglementation par le Cabinet

Les initiatives administratives, comme celles qui visent à améliorer le processus de préparation de la réglementation fédérale et qui ont été instaurées en 1986, révèlent une autre des principales caractéristiques du gouvernement selon le modèle de Westminster, à savoir qu'il existe très peu d'organismes au sein du pouvoir exécutif (ou du Parlement) qui puissent agir de façon indépendante du Cabinet.[44] Ainsi, aucun organisme n'est capable de modifier le comportement du Cabinet ni de fournir des renseignements au public, que ce soit sur la qualité des décisions du Cabinet ou sur la performance de ses politiques.

En fait, avec les réformes de 1986 (points 4a à 3 et 4h à i de l'**annexe 7**), le Cabinet instituait une politique conçue pour une autoréglementation. Le danger moral d'une telle forme de réglementation devrait être évident. Ces politiques administratives ont autant de force que le Cabinet souhaite leur en donner. Si le Cabinet souhaite faire fi des règles qu'il a édictées pour régir le comportement des ministres, la réalité est que personne ne peut l'obliger à rendre des comptes, que ce soit dans le pouvoir exécutif ou dans le pouvoir législatif (le CMP n'a pas vraiment de force). En outre, le rôle des tribunaux se limite à traiter les contestations du caractère constitutionnel des lois et de la législation par délégation (il n'existe pas de contrôle judiciaire à l'instar de celui qui existe aux États-Unis). Le seul «recours» en cas de mauvaise décision de la part du Cabinet est celui que prendront les électeurs aux prochaines élections générales.

Quels facteurs déterminent si une politique administrative comme le REIR (qui n'a pas été institué sous forme législative) est appliquée dans la pratique comme elle était prévue sur papier? Le premier correspond à la balance du pouvoir au sein même du Cabinet qui est en perpétuel changement. Si le Premier ministre appuie habituellement le ministre chargé des affaires réglementaires dans ses efforts en vue d'appliquer la politique de réforme de la réglementation - y compris le fait d'essayer de bloquer les nouveaux règlements qui ne répondent pas aux critères de la «Politique» ou du «Code» ou du REIR - l'équilibre du pouvoir reviendra alors à ceux qui contrôlent, tandis que les tenants de la réglementation accrue perdront leur force. Deuxièmement, il y a la force du ministre chargé des affaires réglementaires et ses alliés (vraisemblablement rares), par rapport aux ministres qui

---

44. Mais voir les commissaires de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, vérificateur général.

cherchent à utiliser l'instrument de la réglementation, quels que soient ses effets néfastes sur l'efficacité d'attribution. En général, la force relative d'un ministre dépend de sa personnalité et de son style (par ex. agressif ou passif), sa capacité à formuler les politiques qu'il cherche à promouvoir, le degré perçu d'appui qu'il reçoit du premier ministre, des médias et de l'opinion publique, le contexte politique plus général dans lequel les décisions sont prises et la qualité des travaux d'analyse des fonctionnaires qui appuient les initiatives du ministre.

Si un ministre du type «contrôleur» devait prendre son mandat très sérieusement (par ex. en cherchant de façon active à bloquer tous les règlements qui ne répondent pas au critère $A \geq C$), il devrait nécessairement créer des conflits avec ses collègues du type «dépensier». Si le contrôleur était, de façon régulière, subjugé par ses collègues, il devrait alors décider de démissionner sur un point de principe ou de devenir plus souple, car le gouvernement par cabinet est fondé sur la responsabilité collective.

L'incapacité de la DAR/BPAR et, plus tard, de la DAR/SCT à contraindre le Cabinet à suivre ses propres politiques administratives n'est pas unique en son genre[45]. Pratiquement toute personne ou tout organisme que le Cabinet pourrait utiliser pour réglementer ses propres processus et décisions se trouve placé sous le contrôle direct du Cabinet ou peut être largement influencé par celui-ci. Cette personne peut être, par exemple, un ministre comme le ministre des Affaires réglementaires, pendant la période de février 1986 à février 1991. Il pourrait aussi s'agir d'un comité de Cabinet (comme le Conseil du Trésor), d'un comité permanent de la Chambre des communes et même d'un organisme prétendument indépendant (parce que le Cabinet détermine qui en est le directeur, quels sont ses pouvoirs et quel est son budget).

Je passe maintenant à une évaluation plus détaillée des réformes du processus du gouvernement Mulroney. Le chapitre 6 porte sur le processus de préparation de la réglementation, tandis que le chapitre 7 porte sur l'examen de la réglementation et des évaluations périodiques des programmes de réglementation.

---

45. Tout ce que les fonctionnaires peuvent faire, c'est de chercher à suivre la politique administrative et de présenter les renseignements pertinents aux ministres. Les ministres peuvent souvent en faire fi ou rarement, comme ils le jugent bon. En outre, aucun profane ne saura dans quelle mesure la politique a été respectée. Une telle méthode de gouvernement encourage implicitement les fonctionnaires à faire tout ce qui est nécessaire, mais à ne pas prendre une politique administrative trop au sérieux. Par conséquent, la forme est plus importante que le fond.

Graphique 5-1

COMPARAISON DES CARACTÉRISTIQUES DES RÈGLEMENTS[1] ET DES DÉPENSES COMME OUTILS DE POLITIQUE

Règlements	Dépenses
• Un Plan annuel des projets de réglementation donne une indication des intentions des ministères et des organismes de proposer de nouveaux règlements, mais un grand nombre de ces nouveaux règlements n'étaient pas énoncés dans le Plan.	• Le *Budget des dépenses* annuel indique les frais estimatifs du gouvernement.
• Depuis 1986, les ministères et les organismes doivent consulter les parties concernées du secteur privé avant de proposer de nouveaux règlements.	• Aucune exigence. Manifestement, les fonctionnaires et les ministères peuvent subir des pressions pour influer sur les décisions concernant les dépenses publiques.
• Les nouveaux règlements sont assujettis à l'exigence de REIR (depuis 1986).	• Aucune exigence de REIR, mais environ 5 % des dépenses sont évaluées de façon attentive par le Secrétariat du Conseil du Trésor.
• Les nouveaux règlements sont examinés pour la validité juridique par le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements qui peut déposer une proposition négative devant la Chambre pour rejeter un règlement.	• Aucune institution comparable.
• La Direction des affaires réglementaires du SCT ne dispose que de cinq professionnels pour examiner plus de 800 règlements pris chaque année par le CSC.	• Le personnel du Conseil du Trésor compte un grand nombre de professionnel dans la Direction des programmes pour examiner les nouveaux programmes de dépenses ou les programmes actuels.
• Aucun examen ou approbation annuel.	• Nécessite l'approbation annuelle des frais estimatifs (le «Budget des dépenses»).
• La majorité des coûts sont cachés dans les coûts ou les prix supportés par les intervenants du secteur privé.	• Financé par les impôts ou le déficit; les coûts aux fins de l'impôt sont manifestes et nécessitent l'approbation initiale du Parlement et une approbation «annuelle» dans les recettes prévues.
• Les nouveaux règlements peuvent ne pas être assujettis au même degré d'examen au niveau de la politique que les nouvelles dépenses[2]	• Les nouveaux programmes de dépenses doivent se faufiler parmi la gamme de comités du Cabinet dans lesquels les questions de politiques ou les politiques sont discutées.
• Le Cabinet est rarement conscient des coûts sociaux des nouveaux règlements - malgré l'exigence des REIR depuis septembre 1986.	• Tout nouveau programme de dépenses est évalué en termes de débours fédéraux. Les politiciens doivent tenir compte des coûts implicites d'augmentation des impôts, ils doivent prévoir d'autres dépenses ou l'augmentation du déficit.
• Les règlements sont en grande partie pris par le «Comité spécial du conseil», c'est-à-dire un comité du Conseil privé.	• La législation de régie pour les dépenses est adoptée par le Parlement sous la forme de projets de loi de crédits. Les dépenses annuelles sont décrites dans le *Budget des dépenses* annuel.

Graphique 5-1 - Fin

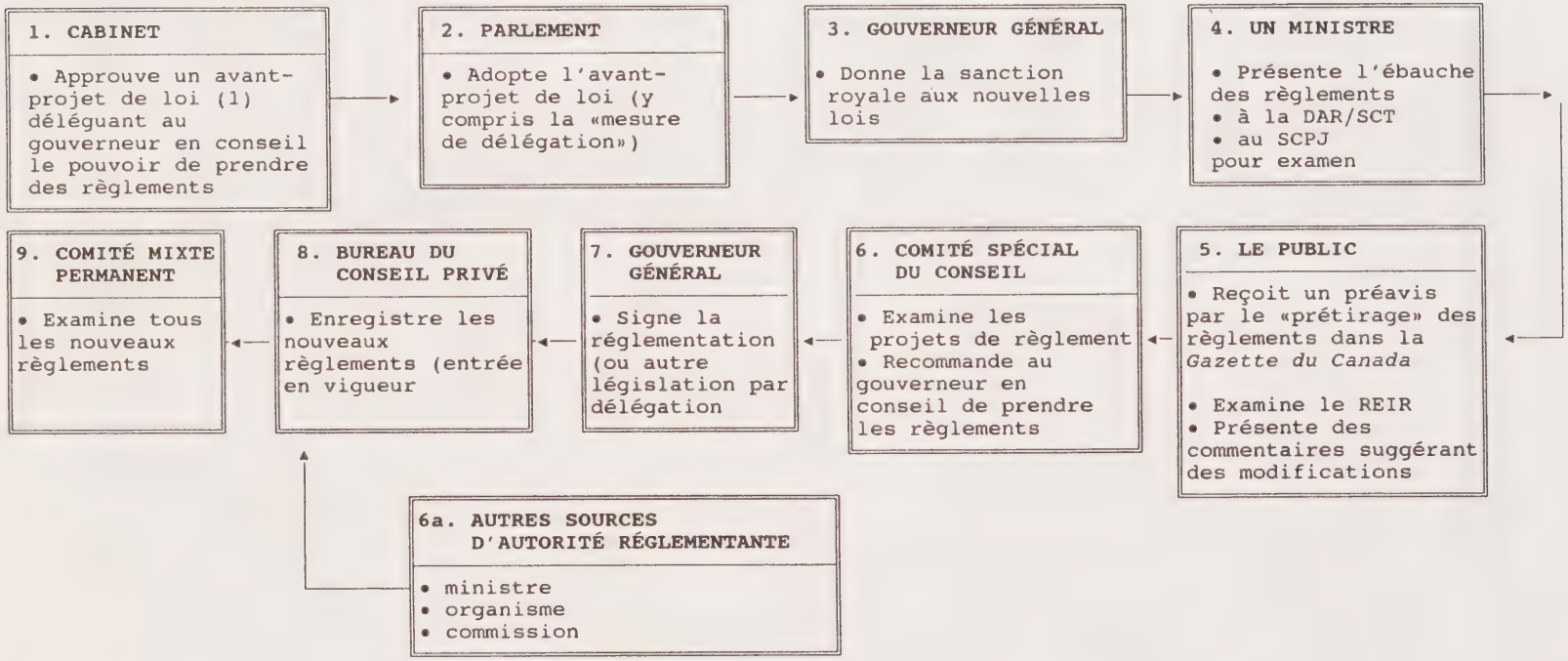
COMPARAISON DES CARACTÉRISTIQUES DES RÈGLEMENTS[1] ET DES DÉPENSES COMME OUTILS DE POLITIQUE

Règlements	Dépenses
• Aucun examen systématique n'est fait par le vérificateur général (mais quelques programmes de réglementation ont fait l'objet d'une «vérification» pendant les vérifications ministérielles).	• Elles sont assujetties à l'examen systématique du vérificateur général.
• Des évaluations périodiques (environ tous les sept ans) des programmes de réglementation sont faites, mais seulement par l'unité au sein même du ministère (ces évaluations ont perdu du pouvoir à la suite de la politique émise par le BCG en août 1991).	• Même chose.
• Une fois qu'une réglementation est en place, il n'y a plus d'estimation annuelle des coûts qu'elle impose à la société (même les coûts administratifs ne sont pas inclus dans le *Budget des dépenses*).	• Les coûts en espèces des programmes de dépenses sont publiés chaque année dans le *Budget des dépenses* puis dans les *Comptes publics*.
• Il n'y a pas de «budget de réglementation».	• Chaque année, un budget des dépenses et un budget des recettes prévues sont présentés. (Cependant, le coût des «dépenses fiscales» n'est pas calculé annuellement).
• Les coûts sociaux de la réglementation sont en grande partie cachés (mais les coûts gouvernementaux de l'administration du programme sont présentés dans les *Comptes publics*).	• Les coûts en espèces des programmes de dépenses sont très visibles (pour ceux qui désirent consulter le *Budget des dépenses* ou les *Comptes publics*).
• Rien de comparable.	• Les dépenses sont examinées *ex post* par le Comité des comptes publics de la Chambre des communes qui est présidé par un député de l'opposition.
• La DAR/SCT n'a pas assez de ressources pour exécuter son rôle de «contrôleur» vis-à-vis des «auteurs de dépenses de réglementation». De plus, il n'est pas évident que le président du CT s'attende à ce que la DAR joue ce rôle.	• Il y a un «jeu du budget» dans lequel les ministères qui dépensent sont vérifiés - jusqu'à un certain degré - par des unités de «contrôleurs» comme le ministère des Finances, le Conseil du Trésor et même d'autres ministères dont les plans de dépenses sont interdépendants avec le ministère en question.
• Il n'y a pas «d'enveloppe de la réglementation».	• Le système des enveloppes budgétaires essaie de forcer l'interdépendance entre les groupes de ministères pour contrôler les dépenses et rendre les ministères plus efficaces, plus efficients.
• L'établissement de nouveaux règlements se fait selon un processus continu. Le Comité spécial du conseil se réunit environ chaque deux semaines.	• Les nouveaux programmes de dépenses ne constituent qu'un processus épisodique, en grande partie lié au budget annuel (le «Budget des dépenses») mais pendant l'année, il y a un «Budget des dépenses supplémentaire».

1. Les règlements et les autres formes de législation par délégation.
2. Lorsqu'une vingtaine de règlements sont approuvés de façon routinière par le CSC, les plus importants d'entre eux peuvent être sujets à une vaste discussion entre les ministères au niveau des politiques, par exemple, les règlements sur l'industrie des pâtes et papiers en 1991.

Graphique 5-2

ÉTAPES DE LA PRISE DE RÈGLEMENTS ET AUTRES TYPES DE LÉGISLATION PAR DÉLÉGATION



(1) Présenté au Cabinet par un ministre.

Graphique 5-3

COMPARAISON ENTRE LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE AU DÉBUT DES ANNÉES 1980 ET LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE APRÈS 1986

Processus après 1986	Processus au début des années 1980
• Plan de réglementation annuel.	• Le projet des états des projets de réglementation publiés deux fois par année a débuté en mai 1983 à titre d'expérience pour deux ans, couvrant 15 ministères et organismes.
• La consultation avec le secteur privé est nécessaire dans l'élaboration des nouveaux règlements.	• N'était pas nécessaire mais était faite par certains ministères ou organismes (notamment Transports et Santé et Bien-être social).
• Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation est nécessaire pour tous les nouveaux règlements, mais une analyse plus détaillée est nécessaire pour les règlements «importants».	• L'analyse de l'impact socio-économique était nécessaire depuis août 1978 pour les règlements «importants» en matière de santé, de sécurité et d'équité - mais très peu ont été faites par rapport au nombre de nouveaux règlements importants.
• Prétirage dans la partie I *Gazette du Canada* des • projets de règlement • REIR	• Aucune exigence comparable, mais certains ministères ont mis en circulation des ébauches des projets de règlement à destination de certaines personnes du secteur privé.
• Période de commentaires (habituellement 60 jours).	• Rien de comparable (mais les ministères qui avaient fait circuler des ébauches de projet de règlement ont laissé un certain temps pour les commentaires).
• Examen de la politique - les nouveaux règlements importants sont examinés par le comité du Cabinet pertinent.	• L'examen de la politique variait énormément, mais dans la plupart des cas, les règlements étaient perçus comme des moyens «techniques» qui devaient être traités de façon mécanique.
• Appui analytique - la DAR/BPAR puis la DAR/SCT fournissent au ministère responsable des cahiers d'information, des conseils sur la signification de la politique et les conséquences probables.	• Le CSC n'avait presque pas l'appui d'analyses de politique ou d'analyses économiques avant 1983 au moment où le BCRR a été créé.
• SCPJ - examen juridique (traitement plus systématique et plus rapide). Plusieurs innovations dans la gestion du processus d'examen.	• SCPJ - l'examen juridique prenait habituellement 9 mois.
• Publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* • de la version finale des règlements • du REIR	• La publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* de la version finale des règlements (sans REIR).

Chapitre 6

ÉVALUATION PLUS DÉTAILLÉE DES CHANGEMENTS APPORTÉS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE

- «Une personne peut être très sincère dans ses grands principes sans les pratiquer»
  - Samuel Johnson, 25 octobre 1773.

- **Q:** Comment peut-on prendre une décision éclairée sans connaître les faits?
  A: Eux [les Canadiens] en ont fait une tradition.
  - Conversation dans «Royal Canadian Air Farce», CBC Radio, 25 octobre 1992.

1.0 INTRODUCTION

Le présent chapitre vise à fournir une évaluation plus détaillée des changements apportés par le gouvernement Mulroney au processus de préparation de la réglementation fédérale à compter de 1986. (Le **graphique 6-1** classe les différentes réformes en deux grandes catégories : les réformes *ex ante* et les réformes *ex post*.) Les vertus des notions véhiculées par les réformes des politiques administratives ont fait l'objet d'une discussion au chapitre précédent. Le présent chapitre porte sur la manière, bonne ou mauvaise, dont ces réformes ont été mises en oeuvre. Il y a, comme le disait Robert Burns, «loin de la coupe aux lèvres».

Le chapitre commence, à la section 2, par l'évaluation qu'a faite le vérificateur général des réformes de 1986. Le vérificateur général a fait l'éloge des objectifs de la réforme lancée en 1986, mais il a conclu à l'existence de problèmes graves dans la mise en oeuvre des changements au cours des deux années qui ont suivi leur mise en oeuvre. La section 3 présente les exigences en matière de préavis, de consultation et de période de commentaires. Les énoncés de principes fondamentaux concernant le processus de préparation de la réglementation sont évalués à la section 4, y compris la question de savoir si les projets de règlement doivent présenter des avantages supérieurs aux coûts qu'ils imposent. La section 5 porte sur les conséquences du défaut du gouvernement fédéral de calculer les coûts globaux des nouveaux règlements et de répartir efficacement les ressources rares de la société entre les nouveaux règlements. La section 6 présente une évaluation de l'exigence relative au Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), qui est l'aspect fondamental des réformes du processus de préparation de la réglementation en 1986. La section 7 analyse la gestion du processus de réglementation par la Direction des affaires réglementaires, y compris les faiblesses de la DAR en tant qu'organisme de «contrôle».

2.0 EXAMEN DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

2.1 Origines et méthode

Le vérificateur général a commencé son examen des réformes de 1986 moins de deux ans après leur institution, et ce, pour deux motifs principaux. Tout d'abord, il souhaitait découvrir dès que possible les problèmes éventuels et remettre les réformes sur les rails. Deuxièmement, d'après un haut fonctionnaire, le vérificateur général souhaitait que le gouvernement se livre à une sorte d'étude d'impact de la réglementation (avec une divulgation) en ce qui concerne les dépenses[1]. La vérification spéciale faite par le vérificateur général sur le processus de réglementation fédérale dans son *Rapport annuel* de 1989 visait essentiellement les réformes introduites en 1986 et dans quelle mesure les services choisis au sein de quatre ministères fédéraux[2] avaient respecté les nouvelles exigences. (Il ne s'agissait pas de la première vérification concernant les programmes de réglementation faite par le vérificateur général - voir **tableau 7-1,** chapitre 7.)

La vérification du processus de réglementation, dont le vérificateur général fait le compte-rendu dans son *Rapport annuel* de 1989, a commencé, comme c'est toujours le cas, par l'élaboration de critères de vérification. Ceux-ci sont tirés d'énoncés de principes qui, en fait, offrent des «promesses de rendement».

---

1. Voir le *Rapport de 1988* du vérificateur général, chap. 5, concernant les «Renseignements pour le Parlement».

2. Direction générale de la protection de l'environnement d'Environnement Canada; Garde côtière canadienne, ministère des Transports; Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail, ministère du Travail; et Bureau de la radioprotection et des instruments médicaux, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Le vérificateur général (1989, p. 366) a déclaré que les principaux éléments des nouvelles procédures administratives dans la politique de réglementation fédérale mise sur pied en 1986 étaient les suivants :

- tenir les ministres et les fonctionnaires responsables des mesures prises dans le contexte de la réglementation;
- permettre au grand public de participer activement au processus de réglementation;
- évaluer les projets de règlement dans le but de veiller à ce que les avantages compensent nettement les coûts;
- fournir au public de l'information claire et fiable sur les exigences en matière de réglementation et sur la raison pour laquelle les règlements ont été adoptés;
- évaluer l'efficacité des programmes de réglementation;
- veiller à ce que la réglementation proposée par les agents de réglementation repose sur des textes de loi pertinents.

Le vérificateur général décrit le rôle de la Direction des Affaires réglementaires[3] (du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires) comme suit :

> ... est responsable de l'élaboration de principes et de procédés pour le processus de réglementation fédéral... Elle est chargée de coordonner le processus de réglementation, d'assurer la prestation de services et de procéder à un examen critique, d'examiner les règlements proposés par les ministères dans le but de veiller à ce qu'ils respectent les politiques gouvernementales en matière de réglementation et de conseiller le ministre au sujet de la réglementation proposée. Le ministre siège au sein du comité spécial du Cabinet responsable d'approuver les propositions (Vérificateur général, 1989, p. 369).

Selon le rapport, «la fonction primordiale du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation est de fournir : aux ministres, les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions valables; au grand public, des renseignements détaillés au sujet des projets de réglementation du gouvernement fédéral» (p. 371).

---

3. La plupart de ces fonctions ont été exécutées par la Direction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor depuis 1991. Voir le chapitre 4.

Le vérificateur général (1989, p. 373) a déclaré que les réformes de 1986 avaient amélioré la reddition de comptes : «En adoptant cette politique administrative à l'égard des règlements, le gouvernement a non seulement établi une série de principes en matière de responsabilité, mais également des critères sur lesquels doit être fondée l'évaluation du rendement des ministères. À cet égard, l'approche est un cadre modèle de la responsabilité dans le secteur public». À noter que cette déclaration traite des principes et des objectifs des réformes de 1986 que le vérificateur général a pris comme critères de vérification.

2.2 Évaluation par le vérificateur général

Le vérificateur général (1989, chap. 17) a formulé les conclusions suivantes dans sa vérification spéciale du processus de réglementation fédérale :

> **Dans la plupart des cas, les responsabilités en matière de traitement des règlements sont claires.** Cependant, des modifications s'imposent dans le cas de certains ministères, notamment en ce qui a trait à la consignation des rôles et responsabilités des fonctionnaires, à l'établissement des objectifs en matière d'élaboration et à la détermination des progrès réalisés par rapport à ces objectifs (Vérificateur général, 1989, p. 373).
>
> **Les principes en matière de consultation sont satisfaisants dans l'ensemble, mais le processus même n'est pas toujours convenable**. Nous avons relevé des cas où les parties concernées ont amplement eu la possibilité de présenter leurs commentaires au sujet des règlements proposés. Toutefois, nous avons également relevé des cas où les possibilités de consultation avant la publication du règlement proposé dans la partie I de la *Gazette du Canada* n'étaient pas égales et uniformes. En pareils cas, on avait tendance à solliciter plus activement les opinions des entreprises commerciales que les opinions des groupes d'intérêt (p. 373).
>
> **Les études d'impact des règlements proposés devraient être plus rigoureuses...** Nous avons constaté que l'évaluation des solutions de rechange n'était pas toujours effectuée et que l'évaluation des règlements proposés ne comportait pas toujours des comparaisons à d'autres options réglementaires (p. 373).

Le vérificateur général a souligné que la vérification ne portait que sur quatre ministères et les organismes centraux participant au processus de réglementation. Toutefois, le vérificateur général a effectivement critiqué la Direction des affaires réglementaires pour un certain nombre de nouveaux règlements importants dans lesquels le REIR était incomplet, certains coûts seulement avaient été calculés et la valeur économique des avantages n'avait pas été estimée.

Le vérificateur général (1989, p. 373) poursuit en ces termes :

> La comparaison des études d'impact entre les divers ministères fédéraux est compliquée par l'inclusion d'avantages et de coûts divers dans les études ministérielles. Un ministère en particulier a inclus une estimation monétaire de la valeur des vies sauvées par la réglementation, alors que d'autres ont choisi de ne pas utiliser une telle estimation. Par ailleurs, un autre ministère a omis d'inclure des estimations des avantages commerciaux pour les entreprises privées ou des coûts pour l'État alors qu'ils étaient importants.
>
> Ces problèmes sont, dans une certaine mesure, le résultat d'une orientation technique insuffisante de la part du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires lors des étapes initiales de la mise en oeuvre de la politique. En mars 1989, le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires publiait une ébauche du **Guide d'étude de l'impact de la réglementation** qui, à notre avis, présente les méthodes les plus perfectionnées qui soient en matière d'évaluation des coûts et des avantages[4]. Si les ministères respectent ce Guide, il s'ensuivra une nette amélioration de la qualité de l'analyse des règlements proposés (pp. 373 et 374).
>
> **Des améliorations importantes s'imposent dans le domaine des rapports présentés au grand public au sujet de l'incidence de la réglementation.** Nous avons constaté que les ministères que nous avons vérifiés n'incluaient pas toujours les renseignements essentiels sur les règlements proposés dans leur Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Parmi les renseignements omis, mentionnons d'importantes modifications apportées aux règlements, d'importants avantages commerciaux pour les entreprises privées, les coûts pour l'État, ainsi que des questions d'autorisation législative (p. 374).
>
> **L'inclusion de renseignements au sujet des solutions de rechange à la réglementation, dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation et dans le Plan annuel de la réglementation n'est pas obligatoire...** Il se peut donc que les parties concernées ne soient pas au courant des mesures prises par les ministères dans le but d'atteindre les mêmes objectifs que la réglementation (p. 374)... Nous avons constaté que certains ministères n'incluaient pas tous les renseignements requis dans le Plan - par exemple, le Plan ne contient pas toujours les titres de règlements précis devant être révisés, ni de données de base sur l'incidence prévue de ces règlements (p. 374).

L'évaluation par le vérificateur général des autres réformes apportées au processus de réglementation fédérale (par exemple, l'évaluation périodique des programmes de réglementation et les modifications en ce qui concerne le CMP) font l'objet d'un examen au chapitre 7.

---

4. Le vérificateur général semble se référer à Stanbury et Vertinsky (1989).

2.3 Recommandations du vérificateur général

Le vérificateur général a fait les recommandations suivantes :

- Les ministères devraient respecter la procédure du BPAR pour élaborer les règlements. Ils devraient, plus précisément, fournir des renseignements complets sur l'effet de la réglementation et sur toute modification majeure des règles.

- La procédure du BPAR devrait être élargie afin d'obliger les ministères à faire état de l'adoption de solutions de rechange, ainsi que leur incidence prévue.

- Le document faisant état des projets de réglementation fédérale devrait fournir des renseignements qui permettent aux parties concernées de suivre le statut de la réglementation proposée d'année en année. [Ceci a été fait pour la première fois dans les *Projets de réglementation fédérale 1992* - voir **tableau 6-1.**]

- Le BPAR devrait renforcer ses méthodes de revue et d'examen critique en menant au hasard des examens approfondis des renseignements devant être fournis par les ministères dans le REIR et dans le Plan d'action annuel en matière de réglementation, en vue de veiller à ce que ces documents renferment des données complètes, fiables et comparables sur l'évaluation des coûts et des avantages.

- Les ministères devraient mieux relever les options réglementaires possibles pour lesquelles ils pourraient avoir besoin d'une autorisation législative afin que la loi puisse être modifiée de manière à en supprimer les contraintes aux mesures réglementaires souhaitables.

La recommandation concernant le Comité mixte permanent et l'évaluation périodique des programmes de réglementation se trouve au chapitre 7.

2.4 Interprétation de l'évaluation du vérificateur général

Selon un haut fonctionnaire du Bureau du vérificateur général qui participe à la vérification du processus de réglementation, le Rapport de 1989 a fait l'éloge de la réforme de la politique administrative en ce qui concerne le processus de préparation de la réglementation, mais il s'est montré tout à fait critique quant à la manière dont les principes étaient appliqués. Le critère en matière d'application, a-t-il dit, consistait à savoir si toute autre personne placée dans la même situation aurait en moyenne fait un meilleur travail.

Le rendement de la DAR/BPAR (maintenant DAR/SCT) doit être évalué à la lumière d'un certain nombre de facteurs qui ont, sans aucun doute, eu des répercussions sur son travail. Tout d'abord, il s'agissait d'un nouvel organisme, créé en 1986, de sorte que son rendement a été évalué après 18 à 24 mois seulement d'existence. Deuxièmement, la DAR était dotée d'un budget limité et d'un effectif d'environ dix spécialistes. Troisièmement, la DAR était placée sous la direction d'un ministre de second rang (bien que les personnes aient été relativement dynamiques et déterminées à appliquer de nouveaux principes et une nouvelle procédure). Quatrièmement, les fonctionnaires de la DAR devaient amadouer des ministères beaucoup plus puissants et les convaincre de réformer la manière dont ils produisaient de nouveaux règlements, en particulier de lancer des consultations et de respecter les exigences élevées du REIR. Ils ont dû agir en période de restrictions budgétaires, tant dans les finances que dans l'effectif. Il s'agissait d'un exercice de persuasion, mais la DAR n'avait pas de mandat législatif pour appuyer ses démarches. La nouvelle politique, pratiquement révolutionnaire, était formulée dans des directives administratives. Cinquièmement, la DAR devait se plier à la dynamique normale de la bureaucratie dont le principe de fonctionnement consiste à réduire au minimum les ennuis et difficultés causés à ses membres les plus puissants. La série de réformes dans les principes sur l'élaboration de nouveaux règlements ne pouvait évidemment pas causer de dépenses supplémentaires. Il fallait des ressources spécialisées très rares. C'était un exemple frappant de «choc culturel» car ceux qui étaient directement chargés de la consultation et de la préparation du REIR avaient une vision des choses tout à fait différente de celle des analystes de politique et des économistes qui avaient aidé à concevoir les nouveaux principes et à les mettre en pratique par le biais de la DAR.

2.5 Réaction du BPAR

La vérification de 1989 - qui était, en général, considérée comme tout à fait critique dans le ton qu'elle avait - montrait dans son ensemble que le gouvernement fédéral avait conçu un excellent cadre décisionnel pour l'adoption de nouveaux règlements, mais qu'il l'avait assez mal mis en oeuvre. En bref, la politique, dans la pratique, ne correspondait pas aux promesses que le gouvernement avait faites dans ses déclarations publiques en 1986.

En général, les ministères qui font l'objet d'un rapport critique du vérificateur général ont trois options. Tout d'abord, ils peuvent essayer de se défendre auprès du vérificateur général, plus précisément, en contestant les critères adoptés dans la vérification, les faits et les conclusions. Deuxièmement, ils peuvent déclarer que la plupart des critiques sont fondées, mais que les problèmes ont (en général) été corrigés. Troisièmement, le sous-ministre peut dire que le rapport est positif et utile, c'est-à-dire, au fond, renverser les conclusions!

Dans sa lettre en réponse à la «vérification spéciale» du vérificateur général, la sous-ministre Janet Smith de la DAR/BPAR a déclaré qu'«il n'était peut-être pas surprenant qu'il y ait eu certaines lacunes et déficiences individuelles pendant la phase préliminaire du programme». Bien que cette déclaration ait été faite le 26 juillet 1989, presque trois ans après la mise en oeuvre des politiques de 1986, celles auxquelles la déclaration fait référence n'avaient que 23 mois d'existence lorsque la vérification a commencé, aux dires d'un haut fonctionnaire du Bureau du vérificateur général.

Dans cette lettre, M^{me} Smith a déclaré que le processus de réforme de 1986 lancé par le gouvernement Mulroney était «une initiative novatrice et originale qui n'avait de précédent nulle part au monde», ce qui n'est vrai que pour les gouvernements qui fonctionnent selon le modèle de Westminster, commentaire tout à fait contestable à la lumière des efforts faits par plusieurs présidents américains pendant les années 1970 et au début des années 1980. Par exemple, l'Executive Order 12291 du président Reagan, en 1981, imposait qu'une analyse de l'impact économique soit préparée pour tous les nouveaux règlements importants. Cette exigence était antérieure à la politique d'Ottawa en matière de REIR, laquelle a été instituée en septembre 1986. De façon plus générale, voir **annexe 22**.

3.0 PRÉAVIS, CONSULTATION ET PÉRIODE DE COMMENTAIRES

3.1 Préavis

Les réformes de 1986 apportées au processus de préparation de la réglementation fédérale comprenaient des dispositions importantes en ce qui concerne le préavis, la consultation et la période de commentaires. Bien que l'état des projets de réglementation biannuel ait été lancé pour la première fois en mai 1983, les Conservateurs ont modifié cette technique et ont créé un *Plan annuel des projets de réglementation* fédérale. Le premier du genre a été publié à la fin de 1986, pour l'année civile 1987. Le Plan souffrait d'une faiblesse importante. Le défaut de préavis à propos d'un projet de règlement - même si ce préavis n'est pas exigé dans les situations d'urgence ou les cas imprévisibles - n'empêche aucunement que le règlement soit présenté au Comité spécial du Cabinet. En réalité, on estime que seulement 40 % environ des règlements pris en 1991 avaient été énumérés dans un *Plan des projets de réglementation fédérale* antérieur. Les fonctionnaires disent que seulement une petite partie de ceux qui ne sont pas énoncés dans le Plan correspondent à des cas d'urgence. Certains de ceux qui n'y sont pas, selon eux, ont peu d'importance au plan économique. Aux États-Unis, le défaut d'énumérer un projet de règlement (règle) dans un état des projets de réglementation, puis dans le plan annuel de réglementation, entraînerait presque avec certitude son rejet par l'Office of Management and Budget qui examine les projets de règlement conformément à l'Executive Order 12291 de 1981 (voir **annexe 22**).

3.2 Consultation et période de commentaires

Dans le cadre du Plan d'action annuel en matière de réglementation du 1er septembre 1986, tous les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'adhérer à un processus de consultation qui comprend un préavis, le prétirage des projets de règlement, avec une période de commentaires pour obtenir des réactions, et la consultation des intervenants du secteur privé qui pourraient vraisemblablement être visés par un projet de règlement. Bien que quelques ministères et organismes aient déjà l'habitude de faire des consultations à propos de leurs grandes initiatives de réglementation, la plupart ne l'ont pas fait. Il est juste de dire que l'un des thèmes les plus importants sur lesquels le gouvernement Mulroney a insisté, depuis son arrivée au pouvoir, en 1984, était une consultation plus fréquente et de meilleure qualité.

Il semble pratiquement sûr que l'exigence a augmenté de façon substantielle la quantité et la qualité des consultations faites sur les projets de règlement. Même si le temps nécessaire et le coût de l'établissement de nouveaux règlements s'en trouvent accrus, la plupart des fonctionnaires des directions de programme sont convaincus qu'ils peuvent mieux réglementer grâce à la consultation. Toutefois, certains fonctionnaires dans les ministères de réglementation ont déclaré qu'il serait utile d'obtenir des conseils du Secrétariat du Conseil du Trésor pour garantir que le type et la portée du processus de consultation correspondent aux attentes du gouvernement[5]. En outre, une directive qui expose un certain nombre d'approches adéquates, conçues pour faire face aux situations particulières dans lesquelles la consultation s'impose, pourrait aider les intervenants du secteur privé à formuler des attentes réalistes sur ce qui constitue une méthode raisonnable de consultation en ce qui concerne les projets de règlement. Dans l'approche actuelle, certains ministères ont fait preuve de créativité et ont aussi appris ce qui semblait fonctionner convenablement. D'autres ministères pourraient tirer profit de leur expérience.

Un autre problème a été mis en évidence en ce qui concerne l'exigence de consultation. Dans le REIR, les ministères et les organismes doivent fournir un résumé de la consultation qui a eu lieu entre les ministères, les gouvernements et le secteur privé. Dans certains cas, les renseignements qui figurent dans le REIR sont plutôt nébuleux et, par conséquent, il peut être difficile pour les ministres de savoir quels groupes et personnes ont été consultés. La version de janvier 1986 du document intitulé «Le processus de réglementation fédéral» : Guide pour les ministères et organismes», publié par le BPAR, a précisé que «lorsque cela s'imposait, le nom des organismes qui avaient été consultés devrait être fourni avec une explication quant au degré d'appui ou d'opposition qu'ils ont manifesté à la proposition. Lorsque la consultation a été extensive, les noms peuvent être énumérés sur une feuille distincte et jointe au REIR» (p. 40).

---

5. Les ministères ont de la difficulté à déterminer ce qui constitue un niveau de consultation adéquat (approprié? souhaitable?) en ce qui concerne les nouveaux règlements. Il existe une certaine confusion quant à ce que le gouvernement actuel veut dire par «partenariat», notamment dans les documents du FP2000 - voir Gouvernement du Canada, (1990).

Peut-être du fait que ces instructions se sont révélées insuffisamment détaillées, une approche plus didactique a été adoptée dans le *Guide de rédaction - REIR* de 1992 (Consultation et Vérification Canada, 1992b). Ce *Guide* prévoit que la section de consultation du REIR devrait dire, de façon concise, qui a été consulté, quels mécanismes de consultation ont été utilisés, quels ont été les résultats de la consultation et de quelle façon le règlement a été modifié du fait de la consultation et, si après consultation, il existe encore un groupe opposé à la législation, le motif de son opposition doit être noté, ainsi que le nom du groupe. Si ces renseignements sont de nature très délicate, la question peut être traitée dans une note supplémentaire[6] (p. 40). Selon le *Guide* (p. 40), avant la publication du REIR dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, la section de consultation devrait être révisée pour refléter toutes les modifications faites à la suite des commentaires.

Un autre problème se pose lorsque le REIR déclare ou donne l'impression que pratiquement tous les intéressés importants ont été consultés et qu'ils sont tous d'accord avec le projet de règlement. Dans certains cas, des intérêts importants n'ont pas été consultés et, dans d'autres, l'existence de points de vue tout à fait opposés a été passée sous silence. Cela ne signifie pas que le ministère aurait dû changer le projet de règlement pour refléter le point de vue de l'opposition. Comme l'explique clairement le *Guide de rédaction -REIR* de 1992, il devrait être divulgué au ministre (et au public) qu'une forte opposition ait été manifestée par un certain groupe.

Les directives administratives de 1986 fournissaient plusieurs nouveaux outils pour créer de meilleurs règlements : préavis, consultation préalable, analyse plus rigoureuse et, ce qui est très important, divulgation d'une grande quantité du travail analytique sur lequel le projet de règlement est fondé. Toutefois, la divulgation ne devait pas porter sur tous ces documents. Les fonctionnaires de la DAR/BPAR (maintenant DAR/SCT) informaient le

---

6. Le *Guide* (p. 40) indique que la note supplémentaire au REIR «sert à informer les ministres sur les questions qui ne sont pas traitées dans le REIR et qui peuvent être confidentielles ou délicates».

ministre responsable et donnaient des renseignements et des rapports d'analyse aux membres du CSC[7]. En outre, les règlements les plus importants (du moins, en termes politiques)[8] faisaient l'objet d'un examen par un comité de politique du Cabinet. Évidemment, les aspects politiques des nouveaux règlements ne pouvaient pas être divulgués et, dans certains cas du moins, la décision était motivée par des impératifs politiques et non pas par les données qui figuraient au REIR.

4.0 ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE

4.1 Les énoncés de principes de 1986

En février et en mars 1986, le gouvernement Mulroney a publié deux déclarations brèves dont on peut dire qu'elles traduisaient, dans une large mesure, ses principes en matière de réglementation et en ce qui concerne le processus de préparation de la réglementation. Il s'agit de la *Politique en matière de réglementation* (**annexe 8**) et du *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* (**annexe 9**). Le ministère qui propose un nouveau règlement est tenu de fournir dans le REIR une évaluation de la réglementation dans le contexte de la politique de réglementation et du Code du citoyen : équité en matière de réglementation. Une simple déclaration selon laquelle la politique est conforme ne suffit pas en soi, sauf si elle est appuyée par le texte (BPAR, 1988a, p. 38).

Ces déclarations sont admirables à plusieurs égards. Tout d'abord, elles sont brèves (elles ne couvrent que deux pages) et pertinentes. Deuxièmement, elles appuient et proclament des objectifs et des mesures qui sont tout à fait louables, par exemple, le principe n° 1 du *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* prévoit que les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que la réglementation fédérale «restreigne le moins possible les libertés

---

7. Depuis février 1991, les fonctionnaires du BCP informent le CSC, alors que la DAR est chargée d'administrer le processus de préparation de la réglementation en dehors du cadre de l'examen juridique exécuté par la SCPJ.

8. Ceci comprenait les trois séries de règlements sur les effluents du secteur des pâtes et papier (Partie II de la *Gazette du Canada*, 7 mai 1992, aux pp. 1940 à 2006); le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone; l'élimination de l'essence au plomb; le règlement imposant des étiquettes d'avertissement sur les paquets de cigarettes; le règlement concernant l'usage du tabac à bord des avions, notamment sur les vols internationaux.

individuelles...» En même temps, le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour accroître l'efficacité des décisions de réglementation. De plus, les sanctions et les pouvoirs d'exécution seront proportionnels et liés à la gravité de l'infraction. En outre, les exigences en matière de réglementation devront être exprimées en termes clairs. Il y aura un préavis adéquat des nouvelles initiatives et une bonne possibilité de consultation. Le gouvernement favorisera la prévisibilité dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Et la liste continue. Qui peut être en désaccord avec ces propositions normatives? Elles constituent des voeux pieux et évoquent toutes sortes de vertus civiques.

Mais c'est là la faiblesse fondamentale de ces deux énoncés de principes. En appuyant (en termes des plus généraux) autant d'objectifs souhaitables, le gouvernement Mulroney a laissé de côté la caractéristique essentielle du gouvernement, à savoir que «gouverner, c'est choisir». Les deux déclarations traduisent la pathologie habituelle des énoncés de principes gouvernementaux, notamment la définition d'objectifs multiples et mal cernés, dont certains entrent (nécessairement) en conflit avec d'autres. Ainsi, le besoin d'établir des priorités (ou de «prioriser», comme on dit à Ottawa) et d'indiquer qu'il faut faire des compromis et comment ces compromis seront faits (du moins dans leurs grandes lignes), n'est pas reconnu. Par exemple, il est très vraisemblable qu'une plus grande efficacité dans le processus décisionnel en matière de réglementation entre en conflit avec d'autres objectifs, comme la consultation précoce et complète (tant avec le secteur privé qu'avec les provinces), la plus grande prévisibilité du processus décisionnel et le fait de veiller à ne pas imposer aux petites entreprises un fardeau de réglementation qui soit disproportionné à leur taille. À propos de la *Politique*, l'idée selon laquelle les nouveaux règlements doivent être conformes au critère $A \geq C$ (avantages supérieurs ou égaux aux coûts) pourrait facilement entrer en conflit avec le principe selon lequel le règlement doit continuer à être un outil nécessaire et important afin de réaliser les objectifs sociaux et économiques du gouvernement. Ces objectifs pourraient très bien inclure de nouveaux règlements afin de créer un régime d'équité salariale qui réduirait le PNB ($C \geq A$), tout en redistribuant le revenu aux femmes dans certains emplois. (Il est ironique de constater que cette initiative particulière pourrait très bien être visée par le principe n° 12 du *Code du citoyen* : «le gouvernement évitera de réglementer l'offre des prix, l'entrée et la sortie dans les marchés concurrentiels, sauf quand des intérêts nationaux majeurs sont en jeu»).

Le problème crucial est le suivant : lorsqu'une politique renferme un certain nombre d'objectifs mal définis, dont certains sont conflictuels, et lorsque certains des objectifs sont eux-mêmes nuancés (par exemple, le principe n° 12 ci-dessus), il n'est pas possible de mesurer de façon objective le rendement des personnes et organismes qui l'appliquent. Pourquoi? Parce qu'en prenant le cas (hypothétique) d'un règlement sur l'équité salariale, susmentionné, si un critique devait faire remarquer que le règlement ne remplit pas le critère A $\geq$ C de toute évidence, qui serait incompatible avec un effort visant à rendre la réglementation gouvernementale plus efficace et contribuerait à la croissance de la réglementation gouvernementale, le ministre responsable pourrait tout simplement déclarer que

- le règlement était nécessaire pour atteindre un important objectif social et économique (augmenter le revenu des femmes dans certains emplois);
- le règlement était fortement appuyé par les groupes de femmes qui ont été consultés;
- des intérêts nationaux prépondérants sont en jeu;
- l'intervention gouvernementale est justifiée.

En résumé, aucune mesure prise par le Cabinet ne pourrait être jugée incompatible avec l'ensemble des objectifs des deux énoncés de principes du gouvernement en ce qui concerne les règlements (**annexes 8** et **9**). Ils contiennent quelque chose pour chacun. Toute incompatibilité avec un ou deux éléments peut être expliquée de façon satisfaisante en se référant à d'autres objectifs. Comme aucun poids n'est donné aux nombreux objectifs, chaque ministre est libre d'appliquer ses propres objectifs et arrive facilement à conclure qu'en fin de compte, le projet de règlement est conforme aux énoncés de principes.

4.2 Les projets de règlement doivent-ils correspondre au critère A $\geq$ C

La *Politique en matière de réglementation* veut, notamment, que le gouvernement évalue les coûts et les avantages de la réglementation «pour s'assurer que les coûts sont nettement moindres que les avantages avant d'adopter de nouvelles mesures» (**annexe 8**, principe 5). En outre, le principe 11 du *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* (**annexe 9**) prévoit que «le gouvernement veillera à ce que les avantages de la réglementation en dépassent les coûts...» Le *Guide de rédaction - REIR* (Consultation et Vérification Canada,

1992b, p. 25) dit aussi que la *Politique en matière de réglementation* du gouvernement indique que les avantages des règlements doivent être supérieurs à leurs coûts (du point de vue de la société canadienne dans son ensemble) et que les avantages des mesures de réglementation choisies doivent être supérieurs aux avantages de tout autre type de mesure, qu'elle soit réglementaire ou non. Le manuel de politique de la DAR actuel (octobre 1992) déclare que la politique fédérale impose que les avantages de l'activité de réglementation soient supérieurs aux coûts de celle-ci et que les programmes de réglementation [doivent être] structurés pour procurer le maximum de gains à leurs bénéficiaires en ce qui concerne les coûts pour les gouvernements canadiens, les entreprises et les personnes (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1992, p. 3 du commentaire).

En théorie, ces déclarations posent un critère fondamental, à savoir que le coût total pour la société est moindre que tous les avantages sociaux pour la société ($A \geq C$) sur lesquels on peut se fonder pour évaluer le rendement du gouvernement en ce qui concerne les nouveaux règlements. Toutefois, dans la pratique, ces principes n'ont constitué qu'une rhétorique vide de sens pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ce n'est que pour les projets de règlement importants que les ministères doivent préparer une ACA (bien que la définition du terme crucial «important» soit imprécise - voir section 6.4 ci-après). Deuxièmement, bien que le REIR l'impose, il est courant que les nouveaux règlements soient adoptés sans aucune estimation des avantages économiques, ni des avantages matériels (par exemple, le nombre de décès prématurés évités). En outre, à l'exception du ministère des Transports, aucun ministère ou organisme fédéral n'utilise le critère de la valeur économique des vies sauvées (décès prématurés évités), du fait de l'implantation de nouveaux règlements en matière de santé ou de sécurité (voir section 4.3 ci-après). Ainsi, le mieux qu'ils puissent faire lorsqu'ils rédigent le REIR est de préparer une analyse de rentabilité. Troisièmement, ni la DAR (au BPAR), ni son successeur la DAR (au SCT) n'ont cherché à établir a) le nombre de nouveaux règlements qui ont été créés tous les ans, b) s'il s'agissait de règlements importants ou peu importants, c) le nombre de règlements importants pour lesquels une ACA adéquate est effectuée (voir section 7.1 ci-après). Les ministres n'ont donc absolument aucune idée de la manière dont l'exigence $A \geq C$ est respectée - même dans le cas de nouveaux règlements importants.

D'après les énoncés de principes et les documents connexes, on ne voit pas clairement si la *Politique* et le *Code du citoyen*, lorsqu'ils parlent des avantages et des coûts de la réglementation, utilisent ces termes de la même manière qu'un économiste le ferait dans le contexte d'une ACA. Il est fréquent que des non-économistes utilisent le terme «avantages» (coûts) pour désigner tout avantage (inconvénient) associé à une mesure de politique administrative lorsque l'avantage (inconvénient) est déterminé de manière entièrement subjective. Il serait donc facile pour un homme politique de considérer comme un avantage, dans un régime de gestion de l'approvisionnement, l'augmentation du revenu reçu par les agriculteurs dont la production est assujettie au régime. (Ainsi, la perte infligée aux consommateurs sous la forme de prix plus élevés n'est pas comptabilisée comme un coût, du fait que l'objectif central du régime - même s'il n'est pas déclaré publiquement - est de transférer des revenus des consommateurs aux agriculteurs.) Dans ce cas (comme dans pratiquement tous les cas), les agriculteurs sont considérés comme méritant plus que les consommateurs des produits qu'ils produisent. Il est à souligner que, si l'on considère que le critère $A \geq C$ signifie que les avantages subjectifs doivent excéder les inconvénients subjectifs de la mesure proposée, le critère est absolument vide de sens. Il constitue seulement une rhétorique symbolique.

Le critère $A \geq C$ ne peut certainement pas signifier que les avantages et les coûts doivent être calculés d'après la prépondérance des avantages politiques pour le gouvernement en place. Pourquoi? Parce que les fonctionnaires sont tenus dans le REIR de faire une ACA pour les projets de règlement qui devraient avoir un impact important. À cette fin, la DAR (BPAR) a commandité un *Guide d'étude de l'impact de la réglementation* (voir Stanbury et Vertinsky, 1989) qui porte surtout sur l'ACA. En outre, ceux qui rédigent les REIR sont tenus de décrire les effets distributifs du projet de règlement sur l'industrie, le gouvernement, la main-d'oeuvre, les consommateurs et le public en général de façon distincte des coûts et des avantages.

Grâce à une «ambiguïté créatrice» dans le langage, il peut être impossible aux critiques potentiels d'identifier des cas où les actes du Cabinet ne sont pas conformes à ses énoncés de principes. De façon pratique, les politiciens - toujours désireux de conserver ou d'étendre l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire - ne voudront jamais divulguer les fondements réels de leurs décisions. Ils estiment qu'ils doivent «faire le bien de façon discrète»,

pour reprendre l'expression du professeur Bruce Doern. En outre, s'il faut en croire les économistes, l'ACA n'est qu'une technique analytique parmi d'autres conçues pour aider les politiciens à prendre des décisions. Elle ne doit pas servir à prendre des décisions de façon effective (voir Stanbury et Vertinsky, 1989, aux pp. 1 à 4).

4.3 Valeur économique du nombre de décès prématurés évités[9]

Bon nombre de règlements visent à empêcher le décès prématuré des citoyens de la nation. Si l'on n'a pas attribué de «valeur économique à la vie» (plus précisément la valeur économique du nombre de décès prématurés évités), il n'est pas possible de faire une ACA d'un projet de règlement dont le principal objectif est d'empêcher le décès prématuré.

À quelques exceptions près[10], le gouvernement fédéral a cherché à éviter les problèmes politiques liés à l'imposition d'une valeur économique à la vie humaine dans le contexte d'une ACA. De façon plus précise, le gouvernement fédéral a cherché à éviter d'attribuer une valeur économique à des réductions du risque de certains dangers dont on peut déduire qu'au sens statistique, des vies seront sauvées. Hartle (1979) soutient que l'un des trois axiomes politiques fondamentaux de la politique administrative est celui du «caractère sacré de la vie humaine» qui fait que les électeurs hésitent à accepter toute reconnaissance explicite d'une valeur établie pour une vie humaine. Cette idée est renforcée par les deux autres axiomes. Le premier, celui «des bons et des méchants», veut que les électeurs n'acceptent pas facilement une décision d'attribuer ce qu'ils considèrent comme des récompenses à ceux qui sont, selon eux, des «méchants». Dans ce contexte, il en découle que la société devrait être prête à utiliser de grandes quantités de ressources pour protéger des victimes innocentes des dangers causés par des entreprises avides de profit (les «méchants»). En outre, on croit que le coût du respect des règlements en matière de santé et de sécurité est assumé par les entreprises qui créent les risques. L'autre axiome, celui de l'«avantage

---

9. Une partie des documents de la présente section est adaptée de Stanbury et Vertinsky (1988, chap. 11).

10. Abt Associates (1986), dans une ACA pour le gouvernement fédéral, a déclaré que la valeur d'une vie sauvée se chiffre entre 1 et 10 millions de dollars. Dans Abt Associates (1988), la valeur de 5 millions de dollars a été utilisée. Transports Canada (1985) (1986a) (1986b) s'est servi d'une valeur de 325 000 dollars (en dollars de 1985) d'après une méthode d'évaluation qui, dit-on, sous-estime largement la valeur réelle.

de la discrétion», encourage la réglementation dans laquelle le coût des subventions est caché ou la question de savoir qui supportera ce coût et qui en retirera les avantages est occultée.

Au Canada, deux approches différentes ont été adoptées pour traiter du problème de la valeur économique de la vie humaine[11]. L'approche la plus courante, recommandée par le Conseil du Trésor (1979), consiste à utiliser un rapport de rentabilité lorsque l'avantage premier d'une initiative de réglementation est la diminution du risque de décès, de blessures ou de maladies. La deuxième approche, habituellement employée par Transports Canada, consiste à attribuer une valeur aux vies statistiques sauvées en termes, par exemple, de «coût minimal d'un accident de la route» causant un décès. En dollars de 1985, ce coût se chiffrait à 325 000 dollars (Transports Canada, 1986b, p. 39). Le fait de s'intéresser surtout aux dépenses causées par un accident fatal permet à l'analyste (Lawson, 1980) d'éviter la difficulté qui consiste à attribuer une valeur à la perte psychologique pour la famille et les amis et la perte de la jouissance future de la vie pour le défunt, la diminution de l'angoisse liée à la diminution du risque, ou le montant maximal que les personnes à risque seraient disposées à payer pour éviter la mort sur une certaine période.

La nécessité d'établir un plafond à la valeur économique de la vie dans les évaluations économiques des nouveaux règlements est illustrée par certaines données récentes des États-Unis. Dans le *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1991 - March 31, 1992* (OMB, 1991, p. 12), des estimations du coût pour la société pour chaque décès prématuré évité allaient de 100 000 dollars à 5,7 millions de dollars [oui, c'est exact] pour les nouveaux règlements adoptés entre 1967 et 1991. Le coût était ventilé comme suit :

- moins de 1 million de dollars 17
- 1,0 à 5,0 millions de dollars 10
- 5,1 à 50,1 millions de dollars 12

---

11. Les organismes gouvernementaux américains n'ont pas la même manière d'évaluer la vie humaine. Par exemple, la National Highway Traffic Safety Administration du ministère des transports américain rejette toutes les attributions explicites de valeur monétaire à la vie, tandis que la Federal Aviation Administration inclut de façon habituelle les estimations de la valeur des vies humaines sauvées dans ses propositions de règlements (Gillette et Hopkins, 1988, p. i).

- 50,1 millions à 1,0 milliard de dollars 9
- plus de 1 milliard de dollars 5

Récemment, le *Economic Report of the President* (février 1992, p. 190) comprenait un graphique qui illustrait le coût par décès prématuré évité grâce aux règlements fédéraux en matière de santé et de sécurité. Entre 1967 et 1987, dans pratiquement la moitié des nouveaux règlements, le coût par décès évité se chiffrait à 1 million de dollars ou moins et, en aucun cas, le coût n'a dépassé 100 millions de dollars par décès évité. Toutefois, entre 1987 et 1991, dans très peu de nouveaux règlements, le coût par décès évité a été inférieur à 1 million de dollars. La plupart des nouveaux règlements se situent dans la fourchette de 5 à 100 millions de dollars. Toutefois, dans sept nouveaux règlements, le coût a dépassé 100 millions de dollars, tandis que dans quatre règlements, le coût par décès évité était plus de 10 000 millions de dollars. Oui, c'est bien 10 000 000 000 par décès prématuré évité!

Le problème n'est pas nouveau et n'est pas restreint aux États-Unis. Kasperson et Kasperson (1983, p. 147) font référence aux estimations de ce qu'il en coûte de sauver une vie contenues dans 26 règlements des États-Unis, du Royaume-Uni et du Canada. Les montants se chiffraient entre 30 000 dollars pour les unités d'urgence cardiaque mobiles ou le dépistage du cancer du cervix à 530 000 dollars pour la dialyse des reins, et atteignaient les 2,5 millions de dollars dans les règlements en matière de chlorure de vinyle et jusqu'à 50 millions de dollars pour la sécurité des produits pharmaceutiques et 1 milliard de dollars pour la norme automobile du gaz carbonique aux États-Unis de 1980.

Ce type de renseignement sommaire est très important pour, au moins, deux raisons. Tout d'abord, il indique que le gouvernement est prêt à imposer des coûts importants à la société afin d'éviter des décès prématurés et qu'il est de plus en plus décidé à le faire depuis les cinq dernières années environ. Deuxièmement, lorsque les nouveaux règlements en matière de santé et de sécurité imposent habituellement des coûts de 100 millions de dollars, ou plus, pour chaque décès prématuré évité, le citoyen ordinaire devrait commencer à se poser des questions sur le jugement des fonctionnaires. Bien que personne ne puisse préciser de manière définitive la valeur économique de la vie humaine, il est clair que davantage de décès prématurés pourraient être évités au même coût total pour la

société si le Cabinet évitait les nouveaux règlements qui entraînent un coût élevé pour chaque décès évité pour adopter d'autres règlements qui sont beaucoup plus efficaces (coût inférieur par décès évité).

Bien que l'attribution d'une valeur économique à la vie humaine (même s'il s'agit de vies statistiques fictives) ne soit pas une tâche bien agréable, même pour un économiste, elle revêt un certain intérêt pour la société. Il s'agit d'un exercice utile - quoique le chiffre utilisé soit nécessairement quelque peu arbitraire. Toutefois, cette approche n'est pas une voie facile ou dénuée de controverse pour le gouvernement.

> La voie naturelle pour une gestion négligente, celle où l'on rencontre le moins d'embûches, consiste à dépenser de grandes quantités de fonds publics et à forcer les entreprises privées et les consommateurs à dépenser des montants importants pour éviter des décès spectaculaires faisant l'objet d'une grande publicité, comme ceux qui se produisent dans les catastrophes aériennes ou ceux qui découlent de la consommation d'aliments en conserve contaminés. Les causes de décès qui attirent moins l'attention, comme les décès inutiles de la circulation qui découlent de la mauvaise conception des autoroutes et autres, sont, par comparaison, laissés de côté (Bailey, 1980, p. 9).

Le principal avantage du recours à des critères quantitatifs cohérents pour estimer la valeur économique des décès prématurés évités, du fait d'initiatives réglementaires pour réduire les risques, consiste dans une plus grande efficacité de l'ensemble des mesures réglementaires et autres programmes visant à empêcher ces décès. Une application cohérente des mesures quantitatives pour la valeur des vies humaines sauvées ne signifie pas que l'on doive avoir recours à un seul chiffre pour tous les calculs. Il est clair que de nombreux facteurs doivent être pris en considération et intégrés dans les chiffres utilisés. Par exemple, il faut examiner les risques volontaires par rapport aux risques involontaires, le problème du risque moral, la qualité de la vie dont jouissent ceux dont la vie a été prolongée (voir Stanbury et Vertinsky, 1988, chap. 10). Je recommande que le gouvernement fédéral utilise certains points de repère cohérents pour attribuer une valeur économique aux vies humaines sauvées dans les ACA de façon à rendre plus explicite le processus de rajustement et à éviter ainsi la critique légitime selon laquelle les décideurs manipulent les résultats. Comme le dit Martin Bailey (1980, p. 7) qui a fait un effort considérable pour estimer la valeur économique de la vie humaine pour la réglementation du risque, «ces programmes devraient être décisifs, mutuellement cohérents et efficaces et qu'ils devraient trouver un bon équilibre avec les autres préoccupations des citoyens, comme le bien-être matériel».

Si un ministère peut persuader le Cabinet d'adopter une initiative réglementaire en utilisant le critère de rentabilité lorsque le coût social d'une vie humaine sauvée (décès évité) se chiffre à 20 millions de dollars[12] ou à 100 millions de dollars, tandis qu'un autre ministère utilise un chiffre de 325 000 dollars pour la valeur de chaque vie humaine sauvée dans une ACA et voit son initiative rejetée parce que les coûts excèdent les avantages, les ressources ne seront pas attribuées de façon efficace (c'est-à-dire que moins de vies seront sauvées!). Je dirais donc qu'il est juste d'essayer d'empêcher ou de faire modifier les projets de règlement lorsque le coût attribué à chaque vie humaine sauvée est très élevé - par exemple, plus de 4 millions de dollars[13]. Pourquoi? Parce que quel que soit le «budget» (c'est-à-dire le montant total des coûts sociaux) que le gouvernement fédéral cherche à consacrer à la prévention des décès, beaucoup plus de vies pourraient être sauvées si l'on s'intéressait avant tout à des initiatives pour lesquelles le coût de chaque vie humaine sauvée est inférieur - par exemple, moins de 4 millions de dollars.

Une autre approche, axée sur la rentabilité et les variations dans le nombre d'années pendant lesquelles les différents règlements empêchent les décès prématurés, consiste à fixer un plafond en termes de coût par année de vie pondérée selon la qualité.

> Les données sur la rentabilité provenant du British National Health Service montrent une approche envers ce problème qui peut être encore plus acceptable au plan politique et comporte davantage de raffinement. [Maynard, 1991] classe les thérapies concurrentes pour épargner des vies humaines en fonction du coût par année de vie pondérée selon la qualité. [Parmi les 21 thérapies, le coût par année de vie pondérée selon la qualité se chiffre entre 220 £ et 128 290 £. Le remplacement d'une hanche, par exemple, coûte 1 180 £ par année de vie pondérée selon la qualité, tandis que l'hémodialyse en hôpital coûte 21 970 £ par année de vie pondérée selon la qualité.] Le recours au critère de l'année de vie pondérée selon la qualité plutôt qu'à celui du nombre de vies sauvées est techniquement supérieur du fait qu'il tient compte du temps et de la qualité de ce temps obtenus grâce à ces mesures. La nature technique de l'année de vie pondérée selon la qualité peut aussi rendre ce critère moins contestable que le fait d'examiner des règlements d'après la «valeur de la vie» (Morrall, 1992b, p. 20).

---

12. À noter que les coûts engagés par vie sauvée du fait de la réglementation sur les pyjamas des enfants se sont chiffrés à 10 millions de dollars, 12 millions de dollars et 29,5 millions de dollars selon les trois options envisagées. Voir Consommation et Affaires commerciales (1986, p. 9). Ces coûts ont aussi réduit le nombre d'enfants brûlés de 11, 9 et 12 respectivement.

13. La justification pour ce chiffre se trouve au chapitre 8.

4.4 Nécessité d'une analyse de grande qualité

Il est facile pour les gouvernements d'économiser les sous et de prodiguer les louis lorsqu'ils doivent décider de la quantité de crédit à dépenser pour les bases de données nécessaires et les évaluations d'impact des projets de règlement. Pour la plupart des fonctionnaires et, en particulier, pour leurs maîtres politiques, une dépense d'un million de dollars parait importante pour vérifier de façon scientifique si le gouvernement pourrait ou non intervenir afin de régler un problème perçu en matière de santé, de sécurité ou d'environnement et la façon dont il pourrait le faire. Mais le fait de ne pas dépenser ce montant pourrait facilement entraîner une réglementation faite à la hâte au risque de le regretter par la suite.

Le ministère de l'Environnement signale que le coût de l'évaluation économique pour trois séries de règlements importants au cours des deux ou trois dernières années s'est chiffré à environ 400 000 dollars chacune - voir **tableau 6-2**. Ces montants excluent les coûts des données et analyses de l'évaluation scientifique de la nature et de la portée du problème environnemental que le projet de règlement visait à régler. Il semble que beaucoup moins de fonds n'ont été dépensés en analyses scientifiques que pour l'évaluation économique. Toutefois, dans le cas des règlements sur les pâtes et papier, le coût social a été estimé à 4,85 milliards de dollars en termes de valeur actuelle (voir **tableau 6-3**). Si 1 million de dollars de plus était dépensé pour des données et des analyses plus nombreuses et de meilleure qualité, cela pourrait se justifier tant que les coûts totaux s'en trouvent réduits même d'une fraction seulement de 1 %. Étant donné qu'aucune estimation des avantages n'a été préparée, que ce soit en termes matériels ou économiques, il est difficile de croire que le fait de doubler ou de tripler des dépenses pour les analyses ne serait pas judicieux du point de vue financier. Il faudrait souligner qu'il n'est souvent pas très raisonnable de dépenser un million de dollars en analyses pour décider ensuite de ne pas procéder aux projets de règlement. Sans une telle analyse, la décision aurait très bien pu être d'imposer un règlement tout à fait inefficace et inefficient. Quelquefois, la meilleure chose qu'un fonctionnaire ou un ministre puisse faire pour son pays est de rejeter bon nombre de suggestions fantaisistes, visant à étendre l'intervention de l'État, qui arrivent avec une déprimante régularité.

Il semble important de justifier des ACA détaillées pour les règlements importants, d'après les constatations faites par la U.S. Environmental Protection Agency (1987) sur sa propre utilisation des ACA.

- «Les analyses améliorent la réglementation sur l'environnement (en fait, un 'rendement sur investissement de 1 000 pour 1')
- L'ACA fournit souvent les fondements d'une réglementation plus stricte sur l'environnement.
- À titre subsidiaire, l'ACA peut révéler des solutions de rechange à la réglementation qui permettent d'obtenir le degré souhaité d'avantages pour l'environnement à un coût moindre.
- Les restrictions légales limitent le recours à l'ACA de l'EPA pour bon nombre de règlements.
- Le coût moyen d'une Étude d'impact de la réglementation (EIR) est faible [685 000 dollars par règlement dont le coût de conformité excède 100 millions de dollars par année].
- L'EPA peut améliorer ses ACA en augmentant les bases de données scientifiques et économiques disponibles et en suivant de façon plus rigoureuse ses propres principes directeurs pour la préparation des EIR [seulement 6 des 15 EIR examinées ont montré les avantages nets que procureraient les solutions de rechange[14]»].

Le gouvernement fédéral a besoin de renforcer la capacité des ministères de faire des analyses de politique ou d'économie de grande qualité. Il peut être plus rentable pour les ministères de créer une unité d'analyse centralisée pour faire les EIR, en particulier, les ACA, plutôt que de faire faire ce travail de façon décentralisée par des fonctionnaires de la direction des programmes. Autrement dit, engager ou déplacer des personnes qui ont déjà les compétences dans une unité centrale, au lieu d'essayer de former celles qui se trouvent dans les directions de programmes. Quant aux ministères de moindre envergure, leurs ACA pourraient être faites par un organisme d'analyse central, par des consultants externes, ou par le Bureau of Management Consulting.

Si le gouvernement appuie une augmentation des dépenses d'après des données et une analyse *ex ante*, il est très important de dépenser ces fonds sagement. Étant donné le degré d'incertitude, il peut s'agir d'un défi. Bien

14. *EPA's Use of Benefit-Cost Analysis: 1981-1986* (1987), pp. 1 à 3, cité dans Hopkins (1992c, p. 10).

qu'il n'y ait pas de solution officielle toute prête pour ce problème (sauf si l'on fait fi de tous les éléments difficiles du problème), une approche adaptée et progressive semble être la plus sensée.[15]

Enfin, un élément nécessaire à tout effort visant à améliorer les décisions dans le processus de préparation de la réglementation consiste à renforcer de façon marquée le personnel professionnel de la DAR en engageant au moins cinq ou six analystes ou économistes avec une formation et de l'expérience dans les évaluations économiques des programmes gouvernementaux. Ils sont nécessaires pour exercer une fonction d'écrémage au sein du CSC et ainsi accroître les chances que le REIR qui est présenté au CSC soit un élément d'analyse crédible.

Cependant, il ne suffit pas d'augmenter les effectifs de personnel bien formé. Le Cabinet, sur l'ordre du président du Conseil du Trésor, doit prendre un engagement crédible de prendre de nouveaux règlements plus efficaces quant à leur attribution, leurs aspects techniques et leur qualité dynamique - voir le chapitre 8.

Bien qu'il semble très judicieux de faire davantage d'analyses des règlements de meilleure qualité, ces analyses comportent toutefois des limites. Les vertus et les limites de ces analyses sont présentées au **graphique 6-2**.

5.0 DÉFAUT D'INCLURE LE COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

En tant que système visant à obtenir la plus grande efficacité dans l'attribution et dans la reddition de comptes, le processus actuel de préparation de la réglementation comporte un certain nombre de défauts fondamentaux. Tout d'abord, il n'est assujetti à aucune forme de régime indépendant de surveillance. Deuxièmement, le CSC, qui adopte des centaines de nouveaux règlements chaque année, et ses conseillers fonctionnaires ne possèdent pratiquement aucun des renseignements nécessaires grâce auxquels ils pourraient attribuer de façon optimale les ressources rares de la société qui sont consacrées aux nouveaux règlements (ou aux

15. Pour une brève description, voir Stanbury et Vertinsky (1989, section 2).

règlements actuels)[16]. Troisièmement, il n'existe aucune coordination centrale et aucun contrôle du calendrier du gouvernement fédéral en ce qui concerne les nouveaux règlements. Chaque ministère ou chaque organisme fixe ses propres priorités. Le *Plan des projets de réglementation fédérale* annuel n'est pas un plan du tout au sens d'une série coordonnée et cohérente de mesures proposées qu'envisage de prendre le gouvernement fédéral. Il s'agit d'une simple compilation d'une vingtaine de listes ministérielles d'initiatives réglementaires que l'on pourrait chercher à inclure dans la loi au cours de l'année suivante. Aucune contrainte n'est imposée à un ministère qui propose de nouveaux règlements, lesquels n'ont pas été inclus dans un *Plan des projets de réglementation fédérale* antérieur. Ainsi, même en tant que «système d'avertissement précoce» pour les nouveaux règlements, le *Plan* annuel est tout à fait imparfait (et non seulement à cause des événements imprévus, par ex. les urgences). Quatrièmement, le processus actuel est inefficace, parce que trop de ressources rares (surtout en termes de coûts d'observation dans le secteur privé[17]) sont consacrées à atteindre des objectifs de réglementation au Canada. En dépit de l'exigence relative au REIR, le Cabinet fédéral ne possède pas d'estimation des coûts annuels ou cumulatifs que les programmes de réglementation imposent à l'économie canadienne. Bien qu'un budget de réglementation soit peut-être l'approche idéale, il est possible de faire certains progrès importants grâce à une approche beaucoup moins ambitieuse, en évaluant le coût de chaque nouvelle initiative de réglementation et en tenant un registre de ces coûts de sorte que le Cabinet puisse avoir une certaine idée du fardeau que représente le règlement. Voir les estimations pour les États-Unis à la section 6, chapitre 1.

---

16. Litan et Nordhaus (1983, p. 4) soulignent que «d'un point de vue économique, les règlements fédéraux sont identiques aux programmes de dépenses fédéraux. Dans les deux cas, il est nécessaire que les ressources soient attribuées à des objectifs que l'ensemble de la nation juge importants. La seule différence tient au fait que, dans le cas des dépenses fédérales, les ressources sont tout d'abord recueillies par le biais de l'impôt et ensuite dépensées directement par le gouvernement. Dans le cas de la réglementation, le gouvernement ordonne à des particuliers ou à des entreprises du secteur privé de faire ces dépenses - un genre de programme de dépenses pour un budget équilibré. Dans cette perspective économique, la nécessité d'un processus centralisé pour coordonner la réglementation, à l'instar de celui qui régit les dépenses, devient immédiatement apparente».

17. Si l'on considère que les coûts annuels des règlements gouvernementaux au Canada représentent un dixième de ceux des États-Unis, ces coûts se chiffrent à environ 50 milliards de dollars par an (voir Hopkins, 1992a, 1992c).

Le processus décisionnel actuel est inefficace pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les décideurs ne sont pas contraints de choisir entre des programmes de réglementation concurrents dans le contexte d'un budget limité, comme ils doivent le faire en ce qui concerne le budget de dépenses traditionnel. Chaque ministère ou organisme réglemente de façon étroite, progressive et, dans la plupart des cas, sans considérer les interventions (réglementaires ou autres) d'autres ministères ou organismes. Ceci est largement attribuable à la spécialisation et à la division du travail nécessaires dans un organisme aussi vaste que le gouvernement fédéral. Deuxièmement - et ceci est plus ironique - les agents de réglementation créent souvent des situations externes négatives parce que - outre les coûts administratifs - ils ne dépensent pas leurs propres ressources, ni même les ressources de leur ministère, pour faire observer leurs règlements. Ces coûts sont plutôt absorbés par les entreprises, les particuliers et d'autres organismes du secteur privé. Ainsi, «en l'absence d'un mécanisme qui contraint les agents de réglementation à absorber ces coûts à l'interne, ceux-ci se livreront à des activités de réglementation qui imposent trop de dépenses privées par rapport aux résultats obtenus» (Litan et Nordhaus, 1983, p. 89).

La troisième source d'inefficacité tient au fait que les agents de réglementation ne sont pas tenus (dans la pratique) de réglementer seulement lorsque les avantages pour la société excèdent les coûts[18]. (Dans la pratique), ils ne sont même pas tenus de garantir que la méthode de réglementation la plus rentable est choisie (sans parler

---

18. «Les programmes de réglementation imposent trois types de coûts : 1) les coûts administratifs des organismes gouvernementaux; 2) les coûts d'observation directe, ou plus précisément, les dépenses supplémentaires faites par les entreprises et les particuliers pour respecter les exigences de la réglementation; 3) les coûts indirects découlant de l'effet induit des programmes de réglementation (comme le coût d'une réglementation qui amène une entreprise à ne pas construire d'usine dans un emplacement à coût modéré)» (Litan et Nordhaus, 1983, aux pp. 18 et 19). Morall (1992b, p. 1) fait remarquer que [Traduction] «bon nombre d'économistes estiment maintenant que le coût intégral de la réglementation sociale pour la société n'est pas traduit par la somme de tous les coûts d'observation de la réglementation. En particulier, les effets sur la productivité et sur l'offre de la main-d'oeuvre et les ajustements que les secteurs d'activité non réglementés doivent faire en fonction des modifications requises auprès des secteurs d'activité réglementés ne sont pas pris en considération dans ces estimations de coûts. Si l'on utilise un modèle de macro-économie pour mesurer le ralentissement de la productivité causé par les règlements sur la sécurité au travail et sur l'environnement, Gray (1987) a conclu que 0,44 point de pourcentage ou 31 pour cent de la baisse de la productivité dans le secteur manufacturier aux États-Unis dans les années 1970 étaient attribuables à ce type de règlements. Grâce à un modèle d'équilibre général, Hazilla et Koop (1990) ont estimé que le coût total de la réglementation en matière d'environnement aux États-Unis en 1990 était environ de deux fois et demie plus élevé que ce qui était indiqué par les estimations de coût d'ingénierie en la matière [rapporté par Hopkins, 1991 et autres]».

de tous les instruments à la disposition des gouvernements). Quatrièmement, dans la plupart des cas, les ministères et les organismes sont assujettis à des contraintes lorsqu'ils adoptent des méthodes d'intervention plus efficaces (ou plus rentables). Une raison évidente est notamment que, dans les lois, les ministres ou le Cabinet se voient conférer le pouvoir de créer différents types de législation par délégation (règlements). L'imposition d'un impôt, la création d'une dépense fiscale, ou le paiement d'une subvention nécessiteraient l'approbation du ministre des Finances. Les règlements sont plus faciles à créer puisqu'ils sont encore considérés comme de simples moyens «techniques» d'appliquer la législation. En revanche, le fait d'augmenter les impôts ou d'augmenter les dépenses nécessitera fort probablement la tenue d'un débat entre les ministres sur la question de politique administrative.

Cinquièmement, les règlements ne prévoient souvent pas d'incitation pour les intervenants du secteur privé, afin que ceux-ci appliquent les mesures par les moyens les plus rentables dont ils disposent. On pense à l'utilisation très large des exigences d'ingénierie, au lieu de normes de résultats fonctionnels. Le même problème se pose lorsque les règlements en matière de pollution portent essentiellement sur le taux d'émission de sources individuelles par rapport à la notion de «bulle» pour une entreprise ou un secteur (ainsi que celle de l'échange de «droits d'émission»). Il semble y avoir un manque de confiance généralisé dans les mécanismes du marché entre les agents de réglementation[19] et une croyance selon laquelle les décideurs d'Ottawa peuvent prendre de meilleures décisions que les marchés qui travaillent de manière décentralisée. Litan et Nordhaus (1983, p. 95) ont dit de cette approche qu'elle «ordonne tout simplement que ce qui est cassé soit réparé, tout comme l'approche de «l'avocat agent de réglementation» face à la réglementation».

Si l'objectif de la réglementation (et des règlements) est d'améliorer l'efficacité dans l'affectation, le gouvernement doit traiter de manière correcte un certain nombre de décisions selon une hiérarchie. Il s'agit de savoir s'il doit réglementer ou non (de façon plus générale, s'il doit intervenir ou non), la façon dont il doit le faire (ou de façon plus générale, quel instrument il doit utiliser) et le degré de rigueur que devrait avoir le règlement. Litan et Nordhaus (1983, p. 90) expliquent que

---

19. Mais il faut voir la preuve d'un intérêt croissant au Canada et ailleurs pour l'utilisation d'instruments économiques visant à protéger l'environnement - Gouvernement du Canada (1992b); Kelly (1992).

> L'efficacité impose à chaque étape que les avantages globaux des efforts soient comparés aux coûts. Par conséquent, le règlement ne doit être adopté que lorsque le total des avantages est supérieur au total des coûts. Le type de règlement doit être choisi afin qu'il procure le plus grand avantage net. Et la rigueur du règlement ne doit être augmentée que tant que les avantages supplémentaires demeurent supérieurs aux coûts supplémentaires.

Pour rendre l'attribution des ressources rares de la société plus efficace lorsqu'elles sont consacrées aux règlements, le gouvernement fédéral se doit de

- déterminer le niveau global de l'activité de réglementation (peut être mesuré en fonction des coûts sociaux de cette forme d'intervention) au cours d'une période donnée (par ex. annuellement)[20];
- établir des priorités de réglementation dans les nombreux ministères et organismes du gouvernement;
- établir des critères que tous les nouveaux règlements doivent respecter, notamment que le total des avantages pour la société excède le total des coûts pour la société ($A \geq C$);
- établir un processus d'évaluation (vérification?) et modifier les programmes de réglementation existants.

Cette analyse devrait démontrer que l'objectif central consiste à amener les décisions sur les nouveaux règlements à suivre d'un peu plus près le modèle décisionnel des dépenses. Le **graphique 5-3**, chapitre 5 compare l'analyse et les aspects comptables des nouveaux règlements et ceux des dépenses publiques. Il est évident que les réformes instituées par le gouvernement Mulroney en 1986 imposent, en principe, davantage d'analyse et de divulgation au public, avant l'établissement de nouveaux règlements, que dans le cas de dépenses supplémentaires. Toutefois, une fois le règlement mis en place, ou la dépense effectuée, la situation est inversée. Un effort considérable est fait pour vérifier le montant effectif des dépenses publiques (y compris la vérification comptable), et en faire rapport au public. Il n'existe pas de contrepartie dans le cas de la réglementation en ce qui concerne le coût de l'observation engagé par les intervenants du secteur privé.

---

20. Bien qu'elle concerne le gouvernement américain, cette citation de Litan et Nordhaus (1983, p. 2), pourrait s'appliquer tout aussi bien au gouvernement fédéral canadien : [Traduction] «aucune direction du gouvernement fédéral n'examine de façon systématique l'effet global de la réglementation et les vastes priorités qu'elle comporte... aucune direction n'a même tenté de déterminer l'impact global de nos programmes de réglementation, que ce soit en termes d'avantages ou de coûts. Imaginez la situation s'il en allait de même pour le budget fédéral - c'est-à-dire que personne ne sache quel est le total des dépenses ou des recettes fiscales! Tel est l'état actuel du processus de réglementation».

En général, le fait de vouloir comptabiliser le coût des projets de règlement pour la société vise à faire évaluer par les décideurs, et par le public, la similitude remarquable qui existe entre l'imposition de «dépenses de réglementation» et les dépenses fiscales traditionnelles. Les gens s'esclafferaient, ou se montreraient incrédules, si un gouvernement proposait d'exploiter des programmes de dépenses publiques en faisant approuver des dépenses supplémentaires par le Cabinet dossier par dossier sans avoir i) un registre des dépenses de l'année antérieure, ou ii) une estimation de toutes les dépenses envisagées par les ministères pour l'année en cours et l'année à venir. Toutefois, il s'agit là exactement de la situation actuelle au Canada en ce qui concerne les dépenses de réglementation - plus particulièrement les dépenses des organismes du secteur privé et des gouvernements pour respecter les exigences des nouveaux règlements[21]. Le parallèle à faire entre les effets des dépenses réglementaires et les dépenses fiscales traditionnelles est expliqué par un haut fonctionnaire de l'Office of Management and Budget des États-Unis de la façon suivante :

> les effets des dépenses fiscales et de réglementation sont tout à fait semblables à plusieurs égards importants. D'abord, les dépenses requises par les la réglementation ont bon nombre des mêmes effets globaux au niveau macro-économique, c'est-à-dire les effets sur la production, l'emploi, les prix et la croissance, tout comme les dépenses budgétaires. Le gouvernement fédéral finance les dépenses en détournant les ressources du secteur privé par le biais de l'impôt et de l'emprunt. De même, les entreprises commerciales financent les dépenses requises par la réglementation (par ex. pour le contrôle de la pollution) par l'emprunt, l'augmentation des prix, la diminution d'autres dépenses et la diminution des dividendes. Il s'agit, bien sûr, de la même manière dont les entreprises paient les taxes, et ces mesures ont donc les mêmes effets, en général, sur l'économie que bon nombre d'impôts. Les effets incitatifs sur le travail, l'investissement et l'épargne peuvent, toutefois, différer de ceux de l'impôt sur le revenu dans la mesure où l'impôt à payer est plus directement lié aux gains, aux profits et aux revenus d'intérêt de la réglementation. Ainsi, les dépenses de réglementation s'apparentent davantage à des frais ou à des taxes d'accise du fait de cet impact qu'à l'impôt sur le revenu.
>
> Deuxièmement, les effets micro-économiques des dépenses de réglementation sur l'affectation des ressources économiques ressemblent aussi aux effets des dépenses budgétaires fiscales. De façon plus fondamentale, tant les dépenses de réglementation que les dépenses budgétaires ont pour effet de détourner des ressources privées à des fins publiques. En outre, dans de nombreux cas, les dépenses imposées par la réglementation peuvent constituer une autre manière d'atteindre les mêmes objectifs de politique administrative que les dépenses budgétaires. Par exemple, les entreprises peuvent être contraintes, par voie réglementaire, de traiter leurs

---

21. Le coût pour le gouvernement de l'administration des règlements et des programmes de réglementation figure dans le *Budget des dépenses* et les *Comptes publics annuels*.

> déchets dans les effluents avant de procéder au déversement. Sinon, des installations publiques de traitement des eaux usées peuvent être construites par des dépenses directes du gouvernement. Les effets fondamentaux d'allocation sont identiques, bien que l'efficacité de la méthode puisse différer d'un instrument de politique à un autre et l'incidence pour la distribution du revenu pourrait aussi varier (Morrall, 1992b, p. 13).

Les propositions visant à commencer à calculer le coût des nouveaux règlements et à répartir ces dépenses de façon plus intelligente entre les différents ministères et organismes sont présentées au chapitre 8.

6.0 ÉVALUATION DE L'EXIGENCE D'UN RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT

6.1 Importance du REIR

L'exigence du REIR constitue l'un des éléments fondamentaux des efforts faits par le gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de réglementation fédérale. Cet élément est intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord, il exige l'application de modèles d'analyse de politiques à la plupart des nouveaux règlements. Ainsi, les ministères auteurs de réglementation sont censés définir de façon officielle le problème qui donne lieu à la réglementation envisagée, déterminer les autres formes d'intervention possibles et donner une évaluation économique des projets de réglementation. Bien que ce type d'analyse puisse sembler évident ou manquer d'intérêt pour bon nombre de personnes, nombreux sont les agents de réglementation enthousiastes pour lesquels il s'agit d'une innovation exigeante au sein du gouvernement fédéral (voir McGarity, 1991, chap. 1). Deuxièmement, pour les nouveaux règlements «importants», le REIR impose une ACA, ou du moins une analyse de rentabilité. C'est là sans doute l'élément le plus exigent du REIR. Il découle d'une déclaration faite dans la *Politique en matière de réglementation* (mars 1986), selon laquelle les nouveaux règlements doivent répondre au critère de rentabilité (A $\geq$ C). Troisièmement, un autre élément du REIR tient au fait que les ministères doivent indiquer que les projets de règlement respectent les principes du *Code* du citoyen : équité en matière de réglementation (voir **annexe 9**).

D'après Tony Campbell, le SMA qui était à la tête de la DAR/BPAR, le REIR a pour objectif a) d'exercer une forme de discipline d'analyse des politiques pour les fonctionnaires ministériels et les conseillers du ministre

et b) de fournir des renseignements utiles au public à propos d'initiatives de réglementation[22]. La DAR a été conçue à titre d'office de contestation et, selon Campbell, elle a effectivement joué son rôle. La DAR pouvait bloquer des projets de règlement s'ils ne respectaient pas les conditions d'une politique de réforme, renvoyer des projets de règlement au ministère avec une critique/explication, en disant pourquoi ils n'ont pas été acheminés, ou exiger du ministre chargé des affaires réglementaires qu'il conteste les projets de règlement au cours d'une réunion du Cabinet. Dans l'ensemble, la DAR a connu plus de victoires que de défaites, d'après Campbell. Malheureusement, aucune donnée ne permet de vérifier cette revendication et, comme il a été noté ci-dessus, ni la DAR/BPAR, ni la DAR/SCT ne rassemblent même les données les plus rudimentaires sur les nouveaux règlements (voir la section 7.1 ci-après).

6.2 Fonctions du REIR

Le REIR a deux fonctions principales. La première consiste à révéler au public ce qui est, en somme, un document du Cabinet contenant des renseignements normalement fournis uniquement aux ministres (et à leurs principaux conseillers) et qu'ils considèrent comme confidentiels. Le fait de rendre le REIR public avait pour objectif apparent de «laisser agir les forces du marché politique», c'est-à-dire donner aux intérêts du secteur public des renseignements substantiels, à une certaine étape du processus d'adoption de règlements de politique administrative, lorsque ce processus pouvait être utilisé de façon efficace pour améliorer la qualité des nouveaux règlements. Le problème était que la demande pour ces renseignements était finalement beaucoup plus faible que prévue. Les intérêts économiques les plus importants et les plus complexes possédaient déjà des voies d'accès dans le système grâce auxquelles ils étaient très bien informés à propos des règlements qui allaient être adoptés. Les plus petits groupes d'intérêt (dotés de moins de spécialistes), lesquels en théorie pouvaient bénéficier davantage des renseignements qui figuraient dans le REIR (et l'exigence voulant que les ministères consultent les intérêts du secteur

---

22. Le Plan d'action sur le processus de réglementation (en vigueur au 1er septembre 1986) a énoncé qu'il avait deux principaux volets : une fonction de catalyseur qui encourage et stimule la simplification des règlements avec l'objectif de réduire l'intervention du gouvernement; [et] une fonction de contestation afin d'assurer qu'aucun nouveau règlement ou aucune modification réglementaire ne soient approuvés sans une évaluation complète de leur impact sur la société (BPAR, 1986a, p. 22).

privé) n'ont pas répondu à l'appel (implicite). Les ministres n'ont pas tenu d'audiences de façon habituelle avec des intérêts opposés aux projets de règlement (bon nombre desquels étaient le fruit de requêtes émanant d'autres groupes d'intérêt). Le marché politique s'est révélé incapable de se corriger lui-même, dans le sens où il n'a pas restreint la prolifération des règlements, lorsqu'il a reçu plus de renseignements de meilleure qualité.

La deuxième fonction du REIR était de nature plus conventionnelle. Il était conçu pour structurer le travail d'analyse qui conduit aux projets de règlement. Ainsi, il devait permettre au gouvernement fédéral de «mieux réglementer». Même si la quantité de nouveaux règlements gouvernementaux n'était pas réduite (voir la *Politique* ... qui a rejeté de manière précise la notion d'une déréglementation à grande échelle), la qualité (par ex. l'efficacité, l'efficience) serait améliorée. Il semble qu'il existe un certain conflit entre certaines déclarations du *Code du citoyen* et de la *Politique* sur la manière dont l'efficacité, c'est-à-dire l'efficience dans l'attribution, devait être recherchée au détriment de la protection réduite des personnes et sur la question de savoir dans quelle mesure la croissance des nouveaux règlements devait être limitée.

6.3 Le REIR dans la pratique

Sur le papier, l'exigence de REIR, ainsi que le rôle de «l'organisme de contrôle» qu'a joué d'abord la DAR/BPAR et la DAR/SCT depuis février 1991, est tout à fait impressionnante. La section qui porte sur «l'impact prévu» est l'élément essentiel du REIR. Le manuel des procédures provisoires de 1991 dans le *Processus de réglementation fédérale* comprend les points suivants :

- Il devrait y avoir une «évaluation claire de l'impact de l'initiative proposée sur l'économie et la société canadienne» (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1991, p. 62).
- Le public et les ministres «ont besoin de connaître les coûts et les avantages pour différents éléments de la société canadienne - par exemple, les différents secteurs industriels, les différents gouvernements, les travailleurs, les consommateurs... les régions... et le public en général» (p. 62).
- «Les coûts et les avantages doivent être décrits ou résumés de façon séparée de sorte que celui qui gagne et celui qui perd du fait d'une initiative peut être établi facilement d'après le texte» (p. 62).

- «Lorsque cela est possible et approprié, les effets devraient être mesurés en termes quantitatifs - par exemple, le nombre de vies sauvées par le biais de l'amélioration des mesures de santé et de sécurité» (p. 63).
- «Les évaluations qualitatives... continueront à être utilisées de façon extensive...» (p. 63).
- «Le degré de complexité et d'approfondissement de l'analyse devrait être proportionnel à l'importance du règlement et à son impact potentiel... Plus le règlement a d'impact, plus il nécessite une analyse complète des coûts et des avantages» (p. 63).
- Dans le cas d'un impact important (voir définition à la section 6.4 ci-après), «l'analyse quantitative est obligatoire et doit préciser les coûts économiques et sociaux et les avantages de préférence en utilisant des techniques acceptées d'analyse socio-économique» (p. 64).

Outre le type d'évaluation d'impact résumé ci-dessus, le REIR doit résumer l'impact sur l'environnement des projets de règlement. En outre, le rapport d'évaluation de l'environnement doit être disponible au moment de la publication des règlements (p. 64).

Malheureusement, l'exigence du REIR en ce qui concerne l'évaluation économique des projets de règlement n'a pas été bien mise en oeuvre. Il est important de faire part des «aspects positifs» avant de montrer les problèmes et les limites dans la pratique. Le REIR a permis de façon remarquable d'introduire le modèle d'analyse de politique dans de nombreux secteurs où les fonctionnaires ne connaissaient pas cette technique et ne formulaient pas souvent de façon explicite les fondements analytiques aux propositions de nouveaux règlements[23]. Par exemple, les savants et les ingénieurs du ministère de l'Environnement sont devenus plus réceptifs à l'utilisation de l'analyse économique[24]. Un fonctionnaire suggère que ce processus a peut-être été accéléré du fait que le sous-ministre actuel est titulaire d'un diplôme en sciences économiques et appuie le recours à l'ACA et aux techniques connexes,

---

23. Comme l'a déclaré un fonctionnaire, le REIR et les déclarations de politique connexes ont créé des attentes qui ne pourront jamais être satisfaites.

24. Le U.S. Environmental Protection Service (1987) a été un partisan plus convaincu des ACA depuis un certain temps.

bien qu'il soit souvent l'objet de pressions de la part des groupes d'intérêt en matière d'environnement. Le fonctionnaire a fait valoir qu'il est nécessaire de donner une instruction et une formation au personnel des ministères de réglementation pour qu'il acquière les compétences nécessaires afin de respecter les exigences du REIR (et avant cela, l'exigence de l'AISE).

Toutefois, l'aspect négatif est assez grave parce qu'il met en cause les fondements même du processus du REIR qui visent (censément) à rendre la législation par délégation plus efficace et le gouvernement plus responsable.

- Rares sont les ACA (ou autres types d'analyses économiques détaillées) qui sont faites en dépit de l'exigence prévue au REIR. Dans certains cas, leur qualité est douteuse. Par exemple, le REIR qui accompagne le règlement sur les pâtes et papier pris en mai 1992 ne cherche pas à quantifier les avantages de ces règlements qui, d'après les estimations, seraient de 4,85 milliards de dollars (voir **tableau 6-2**). Il semble que bon nombre de fonctionnaires des directions de programmes, habituellement chargés de préparer le REIR, ne sont pas capables de faire des ACA correctes. Il leur faut l'aide d'économistes (mais tous les économistes ne sont pas des experts en ACA qui relève d'une compétence spécialisée). En outre, les fonctionnaires des directions de programmes n'apprécient pas toujours la valeur de l'analyse économique au stade préliminaire de l'élaboration de nouveaux règlements.
- Il n'existe aucune preuve de la mise en application de l'énoncé de principes selon lequel les avantages pour la société doivent excéder le total des coûts sociaux, comme il est prévu dans la «Politique...» de 1986[25]. Voir section 4.2 ci-dessus.

25. À noter que la *Politique en matière de réglementation* déclare que non seulement les avantages d'un règlement doivent excéder les coûts, mais aussi que le règlement doit être conçu de façon à obtenir le plus d'avantages possibles par rapport aux coûts. (Ceci ressemble beaucoup aux exigences de l'Executive Order 12291 aux États-Unis - voir **annexe 22**). Le *Guide de rédaction - REIR* préparé pour la DAR déclare que ceci signifie que les avantages de la mesure de réglementation choisie doivent être supérieurs aux avantages de tout autre type de mesure de réglementation ou de non-réglementation (Consultation et Vérification Canada, 1992b, p. 25).

- Ni la DAR/BPAR, ni la DAR/SCT n'ont le pouvoir de contraindre les ministères à faire des ACA convenables (voir section 7.3 ci-après). En outre, aucun «organisme central» n'a les ressources pour aider les ministères auteurs de réglementation à faire des ACA convenables[26].
- Le REIR ne peut pas traiter de règlements dont l'objectif principal est de redistribuer le revenu, parce que, de part leur nature même, ces règlements imposent un poids mort à l'économie (C > A).[27]
- Les fonctionnaires déclarent que les solutions aux problèmes de politique (administrative) sont souvent choisies avant que ne soit faite l'analyse économique. Ainsi, le REIR est souvent considéré comme un exercice de copie de formulaires qui est effectué une fois que la décision de proposer de nouveaux règlements a été prise et même après leur rédaction. Ainsi, ce qui était considéré comme un outil pour aider les ministères à décider s'ils devaient intervenir, quand et comment ils devaient le faire, en se concentrant sur la définition du problème, en créant des solutions de rechange et en les évaluant, est devenu, dans de nombreux cas, un exercice de justification *ex post facto* pour des décisions prises pour d'autres motifs. À noter que certains fonctionnaires dans certains ministères ont fini par découvrir que le REIR n'est pas une formule de rapport, mais un mode d'analyse *ex ante* qui peut déboucher sur une série de précisions concernant un nouveau règlement. Autrement dit, le plus grand mérite du REIR peut être d'établir que le problème réel est bien inférieur à celui qui avait été perçu à l'origine, de sorte qu'aucune mesure n'est justifiée («le jeu n'en vaut pas la chandelle»). Ou encore, le REIR peut conduire à adopter

---

26. Il y a un manque de connaissances spécialisées dans les ACA, tant dans les ministères auteurs de réglementation qu'à la Direction des affaires réglementaires. Seul un effort modeste a été fait pour diffuser les valeurs et les connaissances sur l'évaluation économique des nouveaux règlements aux personnes qui font effectivement des REIR et rédigent les nouveaux règlements. La DAR a offert un séminaire d'une journée sur la manière de préparer un REIR à environ 120 personnes. Le séminaire de cinq jours sur l'ACA offert par la Commission de la fonction publique est destiné à quelques rares rédacteurs de règlements. La DAR offrira tous les mois des cours plus restreints et plus approfondis sur la manière dont un REIR doit être fait.

27. Tony Campbell soutient qu'il n'a jamais été prévu de le faire, mais je me réfère au principe n° 12 du *Code du citoyen* selon lequel «le gouvernement évitera de présenter des règlements qui régiront l'offre, les prix, l'entrée et la sortie dans les marchés concurrentiels, sauf quand des intérêts nationaux majeurs sont en jeu». En août 1983, les «Lignes de conduite politique réglementaire» ont condamné les règlements sur les prix, la production et le contrôle de l'entrée comme étant des violations de l'Executive Order 12291. Voir Presidential Task Force on Regulatory Relief (1983) et De Muth (1984).

une mesure gouvernementale non réglementaire et beaucoup moins normative ou coûteuse, comme une série de directives volontaires, élaborées avec différents intervenants.

Les problèmes causés par les REIR ne sont pas limités au Canada. Aux États-Unis, l'OMB (1991, p. 4) a souligné que

> Il existe des limites à l'utilisation des EIR pour mesurer les coûts et les avantages de la réglementation fédérale. En premier lieu, les analyses EIR diffèrent beaucoup en qualité du fait du caractère inadéquat des données, du caractère limité des ressources de l'organisme pour les préparer ou des délais légaux ou judiciaires qui ne laissent pas suffisamment de temps pour faire une analyse approfondie. En deuxième lieu, les discussions sur les avantages que présentent les EIR sont en général moins développées au plan analytique que les analyses de coûts, ce qui rend difficile toute comparaison entre les solutions de rechange ou les règlements difficiles. En troisième lieu, les EIR ne sont requises que pour les principales règles; bien que celles-ci incluent les règles ayant le plus d'effet sur la société, elles ne constituent qu'un faible pourcentage du nombre total de règles émises chaque année...
>
> Tout en donnant un certain sens au coût de la réglementation, ces chiffres sont évidemment des sous-estimations du fait que les organismes en général tendent à sous-évaluer les coûts sociaux en s'attachant pratiquement exclusivement aux coûts d'observation directs et du fait que des règles à caractère secondaire ne sont pas incluses...

6.4 Problèmes de définition d'un projet de règlement «important»

L'importance de ce qui constitue un projet de règlement «important» découle du fait que le *Guide de rédaction - REIR* exprime clairement que seulement les règlements et les modifications ayant un impact important exigent une analyse complète des coûts et des avantages.

Le manuel de procédures provisoires de 1991 pour les nouveaux règlements énonce qu'il y a un impact important en cas d'incidence majeure sur l'un des secteurs de l'économie ou si une incidence mineure touche une grande partie de l'économie ou de la population. En comparaison, on parle d'impact de peu d'importance lorsque des incidences de coûts marginales sont probables pour un ou deux secteurs de l'économie et en l'absence de menaces contre un certain élément de la population ou la viabilité commerciale (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1991, p. 64).

Il devrait ressortir que ces deux définitions i) sont vagues, ii) sont peu rigoureuses, iii) s'appuient sur d'autres termes non définis et importants, notamment un «impact important» et «une grande partie» de l'économie ou de la population, et iv) ne sont pas complémentaires, c'est-à-dire que la définition de l'impact de peu d'importance fait référence à l'absence de menace contre un certain élément de la population ou pour la viabilité commerciale. Cette notion n'est pas incluse dans la définition du mot important. Dans l'anglais courant, les termes «important» et «peu important» sont des antonymes[28]. Ils visent à juxtaposer la taille ou la portée de quelque chose. En outre, l'on s'attend habituellement à ce que le champ de mesure de ce qui est proposé comme comparaison soit le même. Par exemple, une explosion atomique «de peu d'importance» pourrait être définie comme étant inférieure à 20 kilotonnes (de TNT), tandis qu'une explosion importante pourrait être par exemple de plus de 50 kilotonnes. (Celles qui sont de l'ordre de 20 à 50 kilotonnes pourraient être considérées comme de taille d'«importance moyenne».)

Il n'est ni logique, ni significatif de mesurer ou d'évaluer des règlements ayant peu d'importance selon une certaine échelle, alors que l'incidence importante est mesurée avec une autre échelle. Si l'on ne sait pas quelle est

---

28. Le terme «important» est défini comme étant «plus grand en quantité, nombre ou portée; et ayant une importance primordiale ou plus grande». Le terme «mineur» est défini comme étant «moindre en quantité, en nombre ou en portée» (Funk & Wagnalls Standard College Dictionary, 1974).

la taille de quelque chose (même approximativement), à moins de l'avoir mesurée, comment peut-on utiliser deux étalons différents? C'est comme si un tailleur commençait à mesurer un homme pour un complet en commençant par mesurer sa grandeur, puis, ayant décidé que l'homme n'était pas petit, poursuivait en disant qu'il s'agit d'un grand homme, vu son poids ou son volume! Comme c'est souvent le cas, le langage ambigu et confus trahit la confusion du processus mental.

Le contraste entre le caractère «vague» et imprécis de l'approche canadienne et celle des États-Unis peut être constaté à l'examen de l'**annexe 20** et de la définition de règle «importante» aux États-Unis depuis février 1981, à savoir :

> Par «règle importante», s'entend tout règlement qui peut entraîner vraisemblablement :
> 1) Un effet annuel sur l'économie de 100 millions de dollars ou plus;
> 2) Une augmentation importante des coûts ou des prix pour les consommateurs, des secteurs d'activité particuliers, des organismes gouvernementaux fédéraux, étatiques ou locaux, ou des régions géographiques;
> 3) Des effets néfastes importants sur la concurrence, l'emploi, le placement, la productivité, l'innovation ou sur la capacité des entreprises établies aux États-Unis de faire concurrence aux entreprises établies à l'étranger sur les marchés nationaux ou les marchés d'exportation (voir **annexe 22**).

Tout le monde ne convient pas qu'il serait utile de préciser un plafond quantitatif en ce qui concerne les règlements «importants». Par exemple, le vérificateur général n'a pas critiqué le REIR ou les documents de politique connexes sur leur défaut de définir ce que signifiait un règlement «important»[29], parce que son personnel estimait qu'un plafond de type américain n'avait aucun sens; en effet, des bureaucrates astucieux pourraient préparer de nouveaux règlements qui se situent en-deça du plafond et ainsi éviter le coût, le temps et l'embarras potentiel que pourrait causer une bonne ACA. En outre, les vérificateurs parlent en termes de «caractère important» en comptabilité, c'est-à-dire le temps, le coût et l'effort nécessaire pour vérifier et, éventuellement, déclarer une

---

29. Le vérificateur général n'a pas semblé apprécier que la politique de 1986 confie aux ministères le soin de proposer un nouveau règlement afin d'établir la portée de l'évaluation économique qui devrait être faite et si le règlement est «important».

opération, dépendent de l'importance qu'elle a, d'après des déclarations comptables de l'organisme[30]. De l'avis des fonctionnaires du Bureau du vérificateur général, un plafond particulier donne aux ministères et aux organismes une «soupape de sûreté». Tant qu'ils déclarent qu'un projet de règlement aura vraisemblablement des coûts inférieurs au plafond, ils peuvent éviter de faire le type d'analyse prévu dans la politique. Cela peut signifier qu'ils ne feront aucune analyse économique du tout!

Aux termes du *Guide de rédaction - REIR*, «la portée de l'analyse devrait être proportionnelle à l'importance du règlement». Le terme «important» a deux interprétations possibles. La première peut faire référence à la portée ou à l'importance des changements dans le règlement lui-même. La deuxième pourrait faire référence à la taille ou à l'importance de l'impact du nouveau règlement sur l'économie (ou sur l'un de ses secteurs).

D'après un haut fonctionnaire au Bureau du vérificateur général, le terme «important» pourrait être interprété de plusieurs façons différentes. On pourrait dire qu'il signifie tout changement de la manière dont le règlement ou le groupe de règlements est administré, ou il pourrait signifier un règlement susceptible d'avoir un impact relativement important sur l'économie canadienne (ou l'un de ses secteurs).

Un fonctionnaire du Bureau du vérificateur général a déclaré qu'il s'agissait de choisir entre différents «maux» du fait qu'il existe des problèmes lorsqu'un un plafond quantitatif particulier est utilisé et qu'il existe des problèmes dans les principes de «proportionnalité» en vertu desquels les ministères sont tenus d'entreprendre une certaine quantité d'analyses économiques, comme la taille du problème le justifie. En fait, ce dernier cas n'est pas la meilleure manière de procéder - les ministères devraient affecter le plus de ressources possibles à l'analyse économique lorsqu'il semble que la proportion d'avantages et de coûts est identique et, dans les deux cas, importante. Voir Stanbury et Vertinsky (1989, sec. 2).

Je demeure sceptique face aux arguments du fonctionnaire du Bureau du vérificateur général. L'approche actuelle, non seulement encourage la pensée «obtuse», mais elle est aussi assez vague pour qu'il soit difficile à la

---

30. À noter que la *Guide de rédaction - REIR* (Consultation et Vérification Canada, 1992b, p. 26) établit trois catégories distinctes d'impact potentiel : impact important, d'importance moyenne et de peu d'importance.

DAR et à d'autres organismes de contrôle de savoir si un projet de règlement est «important» et s'il faut, par conséquent, une ACA complète[31].

Si l'expérience canadienne est la même que celle des États-Unis, même une définition claire des projets de règlement «importants» ne suffira pas à contrôler le coût des nouveaux règlements. Les États-Unis ont tenu à ce que l'OMB n'examine que les règlements importants. Récemment, les fonctionnaires ont cherché à vérifier le coût des règlements de peu d'importance ou moyennement importants. Pour le programme de réglementation fédérale publié en 1991, l'OMB a demandé aux ministères et aux organismes de fournir des données sur les coûts et les avantages pour tous les règlements dignes d'intérêt, et non seulement pour les règlements importants (ceux qui coûtent au moins 100 millions de dollars par an). Cette demande a porté le nombre de règles visées d'environ 80 à 500 par an. Toutefois, les organismes n'ont pas pu fournir d'estimation des coûts ou des avantages pour les règles d'importance (OMB, 1991, chap. 17, p. 400). Sur les 57 règlements dignes d'intérêt qui devaient devenir définitifs en 1992, des estimations de coûts annuels ont été fournies pour 44; des prévisions concernant les avantages économiques n'ont été offertes que pour six d'entre eux; et des prévisions relatives aux avantages seulement en termes matériels (c'est-à-dire le nombre de tonnes de polluants retirés, le nombre de décès évités) ont été données pour 24 projets de règlement.

On a pu voir que les règles qui n'étaient pas d'importance majeure ont entraîné des coûts substantiels pour l'économie américaine. Morrall (1992, p. 15) a déclaré que le *F.Y. Budget of the U.S. Government* (1993) a publié ces données pour des règlements que les organismes avaient l'intention de publier en 1992. Ces règles devaient ajouter 15 milliards de dollars par an aux coûts des règlements que le secteur privé doit supporter. Je traite encore la définition du terme «important» au chapitre 8.

---

31. Un haut fonctionnaire soutient que la définition actuelle des règlements importants est tout à fait claire, quoiqu'elle puisse être difficile à établir pour les règlements de moindre importance.

6.5 Exigence canadienne de REIR par rapport à l'exigence américaine

Le Président Reagan a énoncé sa politique dans l'Executive Order 12291 le 17 février 1991 et, bien qu'il ne s'agisse pas d'une loi, ce décret a beaucoup plus de force qu'un énoncé de politique. Le gouvernement Mulroney a intégré l'exigence relative au REIR dans une politique administrative intitulée le «Plan d'action du processus de réglementation» en mars 1986. Cette exigence n'est pas prévue dans une loi. Aux États-Unis, les Executive Orders ne sont pas des lois - ils ne sont pas justiciables par les particuliers, mais ils semblent avoir plus de force au sein du pouvoir exécutif que les politiques administratives comme celle qui établit l'exigence du REIR.

Le Président a chargé l'OMB d'assurer le respect du décret par les organismes exécutifs. Les principes et procédures d'examen utilisés par l'OMB sont guidés par les textes de loi. Dans le cadre de ses activités, l'OMB publie un rapport annuel qui décrit en termes statistiques relativement détaillés le nombre et le type de nouveaux règlements examinés, le ministère ou l'organisme d'origine et la manière dont chacun de ces règlements a été traité par l'OMB (voir, par exemple, **tableaux 6-4** et **6-5**).

Au Canada, la responsabilité pour réviser (gérer) la nouvelle politique a été confiée à un ministre (Privatisation et Affaires réglementaires) assisté du personnel d'une petite unité (la Direction des affaires réglementaires). Bien que la DAR ait publié le *Plan annuel des projets de réglementation fédérale* du gouvernement fédéral, elle ne recueille et ne publie aucune données à partir desquelles on pourrait voir si la politique du Cabinet a été respectée, à la différence de l'OMB aux États-Unis.

La portée du REIR est plus large que l'EIR aux États-Unis, lequel ne couvre que 28 % de l'activité fédérale américaine en termes de coûts estimatifs pour la société (Hopkins, 1992c).

Les lois canadiennes portant réglementation ne sont pas précises au point d'être incohérentes avec les exigences de politique administrative, comme le REIR. Certaines lois américaines prévoient des critères de réglementation qui sont prépondérants par rapport à ceux de l'EIR.

L'EIR aux États-Unis se fie à un plafond chiffré pour définir les projets de règlement importants (voir Stanbury, 1992); le Canada adopte une approche plus souple, car il précise que la nature et la portée des analyses économiques à faire doivent être proportionnelles à l'importance des problèmes qui sont traités.

L'OMB américain prévoit habituellement beaucoup plus de renseignements sur le type, le volume et les coûts estimatifs (prévus et existants) des nouveaux règlements que son homologue canadien. Entre 1981 et 1991, l'OMB a dû examiner entre 2 000 et 2 800 règles tous les ans conformément à l'Executive Order 12291 (OMB, 1991, p. 706) - voir **tableau 6-4**. Le nombre de règles importantes, pour lesquelles les ministères et les organismes exécutifs devaient préparer une EIR, allaient de 60 à 82 tous les ans. Le nombre de règles finales, dans la catégorie importante, allait de 27 à 50 tous les ans. Le nombre total de règles finales semble être passé de 1 400 à 1 770, entre 1981 et 1983, à 1 027 à 1 275, entre 1984 à 1990 (**tableau 6-4**).

Bien que l'exigence relative à l'EIR au Canada donne un poids considérable à la consultation du secteur privé par le ministère qui propose un nouveau règlement, il n'existe pas d'exigence de consultation dans l'EIR américaine. Toutefois, un ancien fonctionnaire américain a déclaré que les ministères et les organismes se livrent à une consultation - même lorsque des auditions sont prévues pour élaborer les règles. L'*Administrative Procedure Act* de 1946 impose que le processus d'élaboration des règles soit public. Les ministères et les organismes ne peuvent faire fi des commentaires du public qui font partie du dossier officiel.

Le temps moyen pour faire adopter un nouveau règlement de fond, enregistré aux États-Unis est d'environ trois ans (voir OMB, 1991). Aucune donnée comparable n'existe au Canada - bien que le temps moyen qu'il a fallu à la SCPJ en 1990 soit passé de 9 mois à moins de trois mois en 1990. Le temps moyen pris par l'OMB pour examiner tous les nouveaux règlements est passé de 9 jours en 1981 à 27 jours en 1985, et il est demeuré à ce niveau environ jusqu'en 1990 (OMB, 1991, p. 716). Le temps nécessaire pour examiner les règlements importants a augmenté de 13 jours en 1981 à près de 29 jours entre 1982 et 1984. Il est passé à 64 en 1985, mais il est retombé à 29 jours en 1986 et 1987. Il a ensuite commencé à augmenter de nouveau, pour atteindre 59 jours en 1989. Le temps moyen pour examiner les règlements de l'EPA (68 jours), du ministère du Travail (104), et du Trésor (51) était largement supérieur à la moyenne de 42 jours pour tous les ministères ou organismes (OMB, 1991, p. 716).

Aux États-Unis, l'OMB est autorisée à évaluer ou à interrompre le processus d'élaboration des règlements à trois étapes : au moment de l'élaboration de l'état des projets de règlement; lorsque les projets de règlement sont

sous forme d'ébauche; et lorsque la version finale envisagée du règlement est disponible. L'OMB dispose de plusieurs moyens grâce auxquels elle peut chercher à obtenir la conformité avec les Executive Orders en ce qui concerne les EIR : la publicité et la diffusion de renseignements auprès d'autres intervenants dans le processus et dans le public; la possibilité de recommander des coupures dans le budget du ministère ou de l'organisme; et la possibilité d'informer le personnel de la Maison blanche du fait que l'une des personnes nommées par le Président ne coopère pas pour exécuter un ou plusieurs Executive Orders. L'élément clé ici tient au fait que la Maison blanche peut retenir des nominations souhaitées par le ministère ou l'organisme. Au sein de l'OMB, les fonctionnaires chargés du respect de l'Executive Order 12291 peuvent, au besoin, être assez durs lorsqu'ils traitent avec des ministères ou des organismes qui ne coopèrent pas. Ils peuvent recourir à la publicité pour mettre en évidence le défaut des ministères de respecter la loi. Ils peuvent fournir des renseignements au comité de contrôle pertinent de la Chambre des communes ou du Sénat. Ils peuvent fournir des renseignements aux groupes d'intérêt qui pourraient rendre public le fait que l'Executive Order n'est pas respecté et même demander un examen judiciaire pour contraindre la conformité. Les fonctionnaires de niveau intermédiaire pourraient utiliser de telles tactiques, au besoin, pour contraindre les ministères et les organismes à se conformer du fait qu'ils seront récompensés de leurs actes en la matière. Leurs perspectives de carrière ne seront pas menacées par la colère des ministères qui ne se conforment pas. En réalité, s'ils n'utilisent pas tous les moyens sanctionnés pour effectuer les tâches qui leurs sont déléguées par le Président, ils peuvent nuire à leur avancement.

Au Canada, si le fonctionnaire placé à la tête de la DAR devait chercher, de façon dynamique, à obtenir la conformité à l'exigence du REIR, il devrait faire face à plusieurs obstacles. Tout d'abord, il n'aurait pas les mêmes moyens que ceux dont disposent les fonctionnaires de l'OMB pour essayer de garantir la conformité. Par exemple, dans un système de gouvernement par Cabinet, ce fonctionnaire ne pourrait pas publier ou diffuser de l'information sur le défaut de conformité d'un autre ministre. Il transgresserait alors la règle de la responsabilité collective (voir la discussion au chapitre 5). Deuxièmement, si le fonctionnaire exerçait de fortes pressions dans le système par des notes de service très critiques au sujet de la non-conformité d'un ministère, le ministre de ce ministère rencontrerait tout d'abord le ministre du fonctionnaire et lui demanderait de «tenir son chien en laisse».

Si cette solution n'aboutissait pas, le ministre offensé s'adresserait aux autres collègues du Cabinet afin que ceux-ci exercent des pressions sur le ministre du fonctionnaire. Si le ministre offensé a suffisamment de poids auprès du premier ministre, il pourra lui demander de dire au sous-ministre adjoint de se «calmer» et de cesser de «nuire» au caractère collégial du Cabinet[32]. Le point critique tient au fait que les perspectives de carrière des fonctionnaires «contrôleurs» peuvent être touchées de façon importante par ceux qu'ils cherchent à contrôler - même s'ils les contrôlent en vertu d'une politique du Cabinet.

L'examen par l'OMB imposait aux organismes de faire des changements dans leurs projets de règlement pour qu'ils soient conformes à l'Executive Order 12291 dans de 4,9 % à 23,7 % des règles soumises entre 1981 et 1990 (OMB, 1991, p. 715). L'examen a conduit au retrait de 1,2 % à 2,8 % des ébauches de règles soumises chaque année. De 0,4 % à 2,7 % des règles soumises à l'OMB ont été renvoyées pour réexamen (voir **tableau 6-5**).

Parmi les documents définitifs de règle publiés dans le *Federal Register*, chaque année entre 248 et 451 comprenaient de nouvelles exigences, tandis que de 1 038 à 1 530 comprenaient des révisions à des exigences actuelles. Par comparaison, de 4 334 à 6 288 documents ont été publiés chaque année dans le *Federal Register* entre

---

32. À certains égards, le Cabinet fonctionne comme un club. Bien que le club établisse des règles pour gouverner la conduite de ses membres, leur application par les employés du club est limitée par le désir de la coalition dominante des autres membres de faire effectivement appliquer les règles avec toute leur force par leurs collègues. Bien que ces règles soient nécessaires, il n'est pas toujours nécessaire de les appliquer de façon stricte, du fait qu'il pourrait en découler un danger pour la bonne entente, la camaraderie et la tolérance réciproque de toute conduite capricieuse, ce qui est inhérent à l'idée même de club. Aucun club ne veut qu'une violation de ses règles ne fasse l'objet d'une enquête par la police, soit poursuivie par le procureur général et réglée par les tribunaux. Pourquoi? Parce que toutes les autorités sont pratiquement indépendantes des membres du club qui estiment habituellement qu'il vaut mieux tempérer l'application des règles en tenant compte d'une foule d'autres considérations (politiques).

> L'autodiscipline, pratiquée par les membres du club eux-mêmes, cause en général, peu de problèmes à la société. Toutefois, lorsque le club est le Cabinet doté de pouvoirs tout à fait exorbitants, il faut que nous nous demandions si une telle autodiscipline est dans l'intérêt des électeurs. C'est des électeurs, doit-on souligner, que le Cabinet retire sa légitimité. Ce sont les électeurs, par le biais des élections générales, qui ont délégué au Cabinet l'autorité d'être le gouvernement et de «gérer le gouvernement». Le problème que pose la version canadienne du modèle de Westminster tient au fait que les électeurs ont délégué beaucoup trop de pouvoir au Cabinet et qu'ils ne sont pas capables de rendre ses membres responsables, au sens pratique, de l'exercice de ce pouvoir.

1982 et 1990 (OMB, 1991, p. 720). Il n'existe pas de données comparables qui aient été colligées au Canada, à l'exception de celles qui sont présentées aux **tableaux 6-6** et **6-7**.

Pour donner davantage de pouvoirs à l'OMB afin qu'il fasse appliquer son Executive Order, le Président pouvait, au besoin, exiger l'assistance d'un membre axial de son parti au comité de la Chambre ou du Sénat qui a des responsabilités de contrôle pour le ministère ou l'organisme qui ne se conforme pas. Il serait ainsi possible que ce membre hiérarchique fasse des demandes, ou même exige une audition par le comité de contrôle auquel le chef de l'organisme récalcitrant devrait venir expliquer pourquoi il n'a pas respecté l'Executive Order.

Au Canada, le premier ministre pourrait exiger qu'un comité parlementaire examine dans quelle mesure la politique administrative du Cabinet en ce qui concerne l'exigence du REIR est respectée. Cela aboutirait à révéler en public son manque de confiance dans le ministre à qui la responsabilité a été déléguée pour qu'il administre la politique. Il est beaucoup plus probable que le ministre responsable exigerait que le premier ministre soulève la question du défaut de conformité dans une réunion du Cabinet. Alors, le premier ministre signalerait à ses collègues (parmi lesquels il est le premier entre ses pairs) qu'il s'attend à ce qu'ils respectent la politique précédemment annoncée en ce qui concerne la préparation d'un REIR avec les nouveaux règlements.

Le Président a le pouvoir, en dernier ressort, d'obtenir l'observation de son Executive Order puisqu'il peut congédier le chef du ministère ou de l'organisme qui ne l'a pas respecté. Au Canada, le premier ministre peut en faire autant, mais à quelques différences près. Tout d'abord, les membres de son Cabinet sont aussi des députés élus de plein droit. En revanche, les membres du Cabinet du Président ne sont pas élus et n'ont pas de base électorale. Deuxièmement, un ministre particulier, au Canada, peut être vu comme un représentant d'intérêts qui vont au-delà de sa propre circonscription. Le ministre peut symboliser des intérêts plus larges, d'ordre ethnique, religieux, raciaux, ou liés au sexe. Le ministre peut être très populaire au sein du parti et des simples députés. Par conséquent, il peut être difficile de le congédier sous peine de provoquer de très grands «remous». Dans un cas extrême, un ministre mécontent, mais influent, peut fomenter une révolte entre les autres ministres et les députés du caucus du parti de façon à miner le leadership du premier ministre.

6.6 Augmentation de la charge de travail/ressources insuffisantes

Le processus de REIR imposé depuis 1986, a fait porter un fardeau substantiel aux organismes et ministères auteurs de la réglementation et ce, en période de restrictions fiscales accrues. L'amélioration de la réglementation ne se fait pas sans coûts. Les analyses de grande qualité coûtent de l'argent et demandent du personnel spécialisé. L'adoption des réformes de 1986 n'a pas tenu compte de ces faits.

Il se pose un problème majeur dans l'exécution adéquate des REIR du fait que le personnel de la direction des programmes n'a souvent pas les compétences nécessaires en analyse politique et économique. En outre, les budgets ne sont pas suffisamment importants pour faire la recherche fondamentale sur ce qui est considéré comme des problèmes justifiant une action gouvernementale.

Par exemple, le ministère de l'Environnement révèle que pour une série importante de règlements, il se pourrait qu'il lui faille dépenser plus de 500 000 dollars pour colliger les données de base. Bien que l'OPE pourrait obtenir ces données avant de commencer à élaborer la règle au Canada, le processus n'imposerait pas de données ayant un tel caractère exhaustif et une telle qualité.

Au ministère de l'Environnement, les ressources de la Direction de la protection de l'environnement, pour l'analyse économique, comprennent neuf années-personnes (spécialistes) et ce, pour faire le travail afférent à 15 à 20 séries de règlements en cours dans le ministère (à différentes étapes) à un certain moment. En outre, le SPE est doté de quelque 800 000 à 900 000 dollars de fonds F&E qui peuvent être utilisés pour engager des conseillers. Au cours des 20 prochains mois, les directions opérationnelles du ministère de l'Environnement déclarent que 41 substances feront l'objet de nouveaux règlements. Il y a cinq ans, l'OPE a fait un examen du coût des ACA sur les nouveaux règlements. Cet organisme a conclu que le coût moyen de l'obtention de données certifiées se montait, en général, à 750 000 dollars. En revanche, pour le règlement sur les pâtes et papiers adopté en 1991, le ministère de l'Environnement disposait d'un budget de 200 000 dollars pour trois études. Pour plus de détails, voir **tableau 6-2**. Dans le cas de la Convention de Bâle sur l'importation ou l'exportation de déchets dangereux, le ministère de l'Environnement a dépensé 200 000 dollars pour cinq. études. Les fonctionnaires du ministère de l'Environnement font valoir qu'à cause de l'éventualité d'un contrôle judiciaire, l'OPE doit simplement dépenser les fonds nécessaires pour obtenir les données fondamentales afin de justifier la nécessité de nouveaux règlements.

Au ministère de l'Agriculture, la division des Affaires réglementaires à la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments (4 000 années-personnes) dépense 80 % du temps pour des questions relatives à l'administration et 20 % à des questions ministérielles, par exemple, le Plan annuel des projets de réglementation. Elle conseille d'autres directions quant au processus de prise de règlements, par exemple, les REIR. Les Affaires réglementaires sont dotées de cinq professionnels et d'un(e) secrétaire.

Au centre, il y a relativement peu de personnes qui sont employées pour gérer le processus de réglementation fédérale. De 1986 jusqu'au début de 1991, la DAR (au BPAR) comptait environ dix professionnels (y compris le directeur et le sous-ministre adjoint), ainsi qu'environ cinq employés de soutien. De plus, en 1990 et 1991, la DAR avait quelque 320 000 dollars de crédits d'exploitation et d'entretien, dont une partie pouvait servir à payer des conseillers. Pour 1992-1993, la DAR avait six années-personnes (quatre spécialistes) et 312 000 dollars de fonds F&E. De plus, une partie du temps de trois personnes au Bureau du Conseil privé était consacrée à appuyer le CSC. Le plus grand groupe de spécialistes se trouve à la SCPJ, avec 23 employés. Étant donné le nombre, la complexité et l'impact économique potentiel des règlements pris par le gouvernement fédéral, ce sont là des chiffres qui semblent très modestes en effet. Comme il est signalé à la section 4.4 ci-dessus, le gouvernement dépense peut-être trop peu en analyse de grande qualité pour garantir l'efficacité de ses règlements.

6.7 Faiblesses dans la manière dont l'exigence de REIR a été mise en oeuvre[33]

Le décalage qui existe entre la conception et les objectifs de l'exigence du REIR (à compter de septembre 1986) et son rendement en pratique (presque six ans après son institution) traduit bien les très grandes difficultés qu'il y a à faire des réformes effectives dans un organisme aussi vaste et complexe que le gouvernement fédéral.

La mise en oeuvre de l'exigence relative au REIR reposait sur l'hypothèse suivante : si le Cabinet a adopté une nouvelle politique (même si elle n'est pas intégrée dans une législation) et si un organisme (la Direction des affaires réglementaires) a été établi pour préciser l'exigence et pour en «contrôler» l'application, alors les ministères et organismes chargés de l'exécuter devront très rapidement se plier à la fois à la lettre et à l'esprit de la nouvelle

---

33. Je suis reconnaissant à Eric Milligan pour ses observations qui sont rapportées dans la présente section.

politique. Autrement dit, il suffisait de préciser les nouvelles exigences de politique sur papier et de rendre un organisme responsable de leur administration. On présumait qu'une observation intégrale serait obtenue assez rapidement.

Pourquoi tel n'a pas été le cas? On peut trouver plusieurs raisons. Tout d'abord, les réformateurs n'ont pas tenu compte des valeurs internes assez différentes des ministères et des organismes qui proposaient des règlements et dont le comportement devait être modifié. Les personnes qui «font des pressions» pour obtenir de nouveaux règlements, qui rédigent l'ébauche non juridique des nouveaux règlements et qui sont chargées de préparer le REIR sont (et étaient) des fonctionnaires de la direction des programmes des ministères de réglementation. Leurs connaissances spécialisées étaient (et sont toujours) habituellement très éloignées de l'analyse économique des coûts et avantages, et de l'analyse de politique administrative, de façon plus générale. Le REIR cherche à introduire des idées en matière de réglementation qui étaient (et qui demeurent encore) largement étrangères aux ministères auteurs de réglementation et à leur personnel[34]. Le fait de dire à des personnes engagées envers l'organisme et, en général, de façon personnelle, pour la protection des Canadiens contre une très vaste gamme de risques pour leur santé et leur sécurité (pratiquement sans égard aux coûts), qu'elles doivent envisager des solutions de rechange, trouver la manière la plus rentable et, dans certains cas, ne pas réglementer si les coûts pour la société excèdent les avantages prévus (savoir, les exigences du REIR), a dû constituer, à la fois, un choc voire, un acte de mauvais goût. Il est sûr que les valeurs fondamentales de la méthode d'analyse de politique avec son insistance sur l'enquête et l'équilibre entre les coûts et les avantages sont beaucoup moins largement soutenues par les administrateurs publics (et leurs maîtres politiques) que ne le croient la plupart des analystes de politique. Leur soutien consiste beaucoup plus dans un accord de principe que dans une application fondamentale de cette approche, parce que cet

---

34. L'une des raisons pour lesquelles il y a un conflit tient aux perspectives largement différentes des analystes de politique de l'organisme central et des gestionnaires de programme dans les directions. Les premiers pensent de façon instinctive à des stratégies pour améliorer l'efficacité de l'attribution de façon globale (nationale). Les fonctionnaires des directions de programmes sont des spécialistes qui s'attachent à un problème relativement étroit qui doit être réglé de façon isolée. Ce point de vue est clairement sous-entendu dans les mandats souvent larges que la loi administrée par leur ministère leur confère. De façon plus générale, voir McGarity (1991, chap. 1) et le **graphique 9-1**, chapitre 9.

exercice est à la fois exigeant et de nature à remettre en cause des activités prévues qui sont défendables d'après d'autres critères, notamment des critères d'ordre politique. (Les analystes de politique aiment à penser qu'ils sont simplement les avocats de la rationalité. Ils ne voient pas que leur modèle est, lui aussi, ancré dans certaines normes ou valeurs, notamment l'efficacité. Mais il existe d'autres modèles décisionnels fondés sur des valeurs différentes - voir **graphique 6-3**. Le problème est que le Cabinet veut pouvoir utiliser des critères différents, en fonction du contexte politique.)

Les travaux de l'initiative FP 2000 montrent dans quelle mesure il est difficile de faire des réformes dans de grands organismes complexes. Les personnes qui font le travail quotidiennement doivent être motivées pour changer (et non pas seulement par la crainte de sanctions). Leurs attitudes et leur perception doivent être modifiées, voire même leurs valeurs les plus profondes. Si les organismes doivent changer, les personnes, elles, doivent acquérir de nouvelles compétences (et elles doivent aussi abandonner leurs anciens comportements). Il faut une éducation et une formation - pour lesquelles des ressources sont nécessaires[35]. En outre, le système de récompense doit être modifié pour donner des récompenses positives (et non pas seulement des sanctions négatives) aux personnes qui fournissent les services qui, d'après l'organisme, sont d'une importance cruciale pour son succès. Il semble clair que les tenants des réformes de 1986 pour le processus de réglementation n'ont pas fourni les ressources et les autres moyens pour réaliser les réformes nécessaires dans les ministères de réglementation.

Une autre raison pour laquelle le REIR, dans la pratique, a été d'une efficacité limitée tient au fait que l'organisme responsable de la mise en oeuvre du REIR (DAR au BPAR) n'avait pas le pouvoir de faire exécuter le travail. Tout d'abord, le DAR était dirigé par des ministres de second rang (bien qu'ils soient dynamiques). Ainsi, il aurait été facile pour des ministres d'essayer de former une coalition qui fasse pression pour contester les objections du ministre chargé des affaires réglementaires, afin de faire adopter de nouveaux règlements (voir section

35. Très peu d'efforts ont été faits pour offrir des incitations (positives ou négatives) en vue de modifier la culture organisationnelle de l'agent de réglementation ou du ministère. Très peu d'efforts de formation ont été faits pour créer les compétences nécessaires que les ministères devaient avoir pour pouvoir utiliser le REIR comme il était prévu - à titre de modèle analytique général visant à améliorer la qualité et à réduire le coût social de la réglementation.

9 ci-après). Deuxièmement, les réformes de 1986 étaient intégrées dans une politique administrative, et non dans une loi[36]. Il était donc plus facile pour les ministres de ne pas se plier aux exigences, s'ils le désiraient - et ils l'ont fait lorsque cela leur convenait. Troisièmement, bien que la DAR/BPAR ait été chargée d'aider les ministères à préparer les REIR, elle était dotée d'un effectif réduit par rapport au volume important de travail créé par les changements. Plus encore, seulement un ou deux des membres de la DAR comprenaient effectivement ce qu'était une ACA du fait d'une formation ou d'expérience antérieures[37]. Dans une certaine mesure, c'était une situation où «le borgne était roi au royaume des aveugles». Très peu de fonctionnaires de la DAR pouvaient dire si les ACA présentées par les ministères avaient été faites correctement de façon à pouvoir faire une critique utile ou à aider pour que l'analyse soit menée correctement. Quatrièmement, la DAR n'avait pas le pouvoir de faire appliquer l'exigence voulant qu'une ACA soit faite pour les nouveaux règlements «importants», et elle n'avait pas non plus le pouvoir de contraindre les ministères qui proposaient de nouveaux règlements à se plier au critère de la «Politique...», à savoir que dans tout nouveau règlement, les avantages sociaux doivent excéder les coûts sociaux ($A \geq C$). Toutefois, si le gouvernement Mulroney souhaitait vraiment mettre un frein au volume des nouveaux règlements et «mieux réglementer», une stricte application de ce critère aurait été la meilleure manière d'agir. (À supposer que l'ACA ait été faite correctement - ce qui n'était pas un mince exploit parce qu'il n'était pas difficile à un analyste de compétence moyenne de trouver des façons de sous-estimer les coûts et de surestimer les avantages afin de produire un résultat qui corresponde au critère de $A \geq C$.)

La mise en oeuvre avec succès de l'exigence de REIR a été freinée non seulement à cause du manque de milieu favorable dans les ministères auteurs de réglementation, mais aussi parce que la bonne analyse de politique exige des ressources. Toutefois, les ministères devaient trouver des manières de payer pour le travail de préparation

---

36. Ceci est aussi vrai de l'exigence de l'évaluation périodique des programmes, instituée en 1977 et modifiée en août 1991. Voir chapitre 7.

37. Ceci est devenu évident lorsque l'un des analystes principaux a demandé à l'auteur de réviser un manuel pour l'application de l'analyse ACA (et des techniques connexes) aux règlements envisagés (voir Stanbury et Vertinsky, 1989) de façon à retirer la brève discussion sur l'excédent de consommation. Il ne comprenait tout simplement pas que cette notion soit fondamentale pour mesurer les avantages sociaux d'un nouveau règlement (ou de toute autre forme d'intervention publique).

des REIR sans devoir augmenter dans leur budget. (À noter qu'une bonne ACA pour un nouveau règlement important pourrait coûter 400 000 dollars en temps direct d'effectif ou en honoraires de conseillers - voir **tableau 6-2**.) En réalité, la politique a été lancée en période de coupures budgétaires et de diminution d'effectifs. En outre, même si les fonds avaient été disponibles, rares étaient les ministères qui avaient du personnel doté des compétences nécessaires pour faire le travail. Si les ministères avaient affermé bon nombre des travaux d'analyse (notamment les ACA) pour le REIR, il n'y aurait probablement pas eu suffisamment de personnel qualifié dans les cabinets de conseillers privés et dans les universités pour répondre à la hausse de demande de services. Il aurait peut-être fallu quatre ou cinq ans pour constituer un réservoir adéquat de connaissances au sein du gouvernement ou à l'extérieur.

L'exigence du REIR a été introduite peu avant la grande augmentation de la demande du public (encouragée par des groupes d'intérêt de plus en plus bruyants) pour avoir des règlements sur l'environnement de plus en plus exigeants. La *Loi sur la protection de l'environnement* du Canada, adoptée en 1988, a aidé à créer un «raz de marée» vert dont une bonne partie de l'impact n'a pas encore été ressentie. Le large soutien politique accordé au «Plan vert» fédéral (décembre 1990) a compliqué la tâche à un petit organisme central qui devait veiller à ce que le flot des nouveaux règlements corresponde au critère $A \geq C$.

7.0 GESTION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

7.1 Le «vol de nuit sans instruments»

L'un des problèmes les plus graves que pose le processus de réglementation tient au fait que l'organisme central chargé de son administration ne sait pas si ce processus fonctionne bien ou mal, si ce n'est d'après des observations subjectives d'expérience personnelle[38]. La DAR ne collige pas les renseignements les plus fondamentaux de façon à pouvoir mesurer son rendement. Par exemple, la DAR ne sait pas combien des 885 textes réglementaires adoptés en 1991 (**tableau 1-3**, chapitre 1) ont des conséquences importantes sur le plan économique ou n'en n'ont aucune, ni combien méritent un examen modéré ou une évaluation très soigneuse, selon toute

38. Toutefois, l'auteur a pu obtenir les données aux **tableaux 6-6** et **6-7**, mais à noter que le Comité spécial du Conseil n'obtient pas de tels renseignements.

probabilité. Il appartient donc aux ministères qui proposent de nouveaux règlements de déterminer dans quelle catégorie d'impact économique le texte va entrer. Deuxièmement, la DAR ne sait pas combien de règlements importants sont adoptés chaque année[39]. L'OMB, l'homologue de la DAR aux États-Unis, le fait de façon routinière - voir **annexe 22**. Troisièmement, la DAR ne connaît pas le nombre de règlements pour lesquels une ACA ou une analyse de rentabilité a été faite, ou n'a été faite que de façon partielle. Par exemple, le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, daté de mai 1992, aurait eu, d'après les estimations, un coût total (en termes de valeurs actuelles) de 4,85 milliards de dollars (voir **tableau 6-3**). Le REIR ne contenait aucune estimation des avantages économiques de ce règlement. Il n'y avait non plus aucune estimation des avantages en termes matériels. Dans chacun des cas, les avantages pour les usagers des cours d'eau devaient être, disait-on, une amélioration de la pêche commerciale et sportive, ainsi que d'autres activités de loisir; une augmentation de la valeur des propriétés situées près des cours d'eau visés; une réduction des coûts à venir du nettoyage des cours d'eau pollués; une réduction des risques pour la santé du fait de l'amélioration de la qualité de l'eau et une amélioration de l'écosystème en général[40]. Les avantages pour les non-usagers devaient inclure la valeur que la société accorde à la transmission aux générations futures de conditions environnementales améliorées, la valeur d'assurance de la préservation de la possibilité d'utiliser des ressources en eau à l'avenir et la valeur accordée au fait de savoir que la qualité de l'eau a été améliorée.

Quatrièmement, la DAR ne sait pas pour combien de règlements l'exigence $A \geq C$ qui figure dans la *Politique...* a été transgressée. De même, la DAR n'a aucun registre concernant le nombre de REIR qui comportaient des lacunes graves, par exemple, aucune considération sérieuse des solutions de rechange, une mauvaise définition du problème, ou lorsque l'évaluation économique avait été faite de façon médiocre.

---

39. À la mi-1992, la DAR a lancé un projet de recherche pour vérifier ces faits.

40. Voir «Résumé de l'étude d'impact de la réglementation» qui accompagne le «Règlement sur les dioxines et les furanes chlorés dans les affluents des fabriques de pâtes et papiers», Partie II de la *Gazette du Canada*, Vol. 126, n° 11, le 7 mai 1992, pp. 1946 à 1954; le REIR qui accompagne le «Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers», Partie II de la Gazette du *Canada*, Vol. 126, n° 11, le 7 mai 1992, pp. 1940 à 1954; et le REIR qui accompagne le «Règlement sur les additifs antimousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers», Partie II de la *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 126, n° 11, le 7 mai 1992, pp. 1967 à 2006.

Cinquièmement, la DAR ne fournit pas au Cabinet d'estimations du coût total pour la société des centaines de nouveaux règlements qui sont pris chaque année. En revanche, l'OMB aux États-Unis peut fournir au Président, aux chefs des organismes et au public, une estimation du nombre (voir **tableau 6-4**) et des coûts annuels supplémentaires de l'ensemble des nouveaux règlements importants créés chaque année. Par exemple, l'examen de mi-session de 1992 concernant le U.S. Office of Management and Budget (1992, p. 398) rapportait que des règles en forme définitive avaient ajouté un coût annuel pour la société de 7,5 milliards de dollars en 1991, par comparaison de moins de 3 milliards de dollars en 1989 et 1990, tandis que le coût avait été de 8,6 milliards de dollars en 1988.

Quelles sont les conséquences de ces faits? L'une d'elles est que la seule manière dont on puisse commencer à chercher à rendre le gouvernement Mulroney responsable de la politique voulant que les avantages soient supérieurs ou égaux aux coûts ($A \geq C$) consisterait à feuilleter patiemment les quelque 5 000 pages de la *Gazette du Canada* chaque année (voir **tableau 6-6**) et de chercher à créer les principales données énumérées ci-dessus. Cela semble constituer un fardeau extraordinaire pour le citoyen moyen. Autre conséquence : les ministres «font un vol de nuit sans instruments» dans les décisions qu'ils prennent sur les projets de règlement. Dans ce cas, l'ignorance n'est pas souhaitable. Elle est potentiellement dangereuse pour la santé de l'économie canadienne.

Bien qu'il soit vrai que les projets de règlement ainsi que le REIR doivent être «publiés au préalable» dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, aucun organisme officiel n'a pu faire appliquer les règles que le Cabinet a édicté pour contrôler (guider?) sa propre conduite. Par exemple, une inspection du REIR montrerait si une ACA a été faite (elle n'est souvent pas faite ou est incomplète), mais n'indiquerait pas si elle a été faite de façon erronée du fait de renseignements insuffisants. Aucun membre de la Direction des affaires réglementaires ne sait même exactement combien de nouveaux règlements «importants» sont adoptés chaque année par le Cabinet. (Les chiffres pour les États-Unis sont donnés au **tableau 6-4**.) Le défaut de renseignements aussi fondamentaux pour savoir si les règles administratives établies par le Cabinet pour réglementer le comportement de ses membres sont suivies est difficilement le fruit du hasard. La publication de ces renseignements indiquerait - si elle était bien faite - le degré d'hypocrisie associé aux efforts du Cabinet pour s'autodiscipliner.

On dit souvent que «l'information, c'est le pouvoir». C'est vrai. Mais il est aussi vrai que l'absence d'information vitale pour ceux qui pourraient l'utiliser à leur avantage peut constituer une source de pouvoir pour ceux qui l'ont. La valeur stratégique de l'information dépend en grande partie du fait que sa possession soit symétrique ou asymétrique. Comme dit le proverbe : «au pays des aveugles, les borgnes sont les rois».

La publication régulière du type d'information énuméré dans la présente section améliorerait-elle vraisemblablement la reddition de comptes du Cabinet envers le Parlement et envers le peuple? Tout dépend de qui utiliserait l'information et de la façon dont elle serait utilisée. Il semble que quelques-uns des importants bénéficiaires potentiels des réformes de 1986 n'ont pas utilisé l'information qui est divulguée publiquement du fait de l'exigence du REIR. Le REIR pour les nouveaux règlements, y compris toute ACA ou analyse de rentabilité, est publié - en même temps que l'ébauche de règlement - dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Les médias (même le *Globe and Mail*), les groupes d'intérêt et les universitaires ont apparemment peu utilisé les REIR - même si ceux-ci peuvent révéler que les règlements qu'ils accompagnent ont peu de valeur. Comme les ministres font très attention au volume et au type de déclarations et de couverture par les médias que les initiatives de politique produisent, en l'absence de critiques à la suite d'un REIR qui donne peu d'appui à un nouveau règlement, ils ne seront pas dissuadés de produire ce règlements. Il faut toutefois se rappeler qu'à la fois les méthodes analytiques que contient le REIR et le sujet de la plupart des nouveaux règlements ne sont pas faciles à comprendre. Les conséquences du règlement doivent être «traduites» pour une large audience. Toutefois, une chose est certaine : sans la publication de façon régulière de ces renseignements, il est impossible que le Parlement et le public soient suffisamment bien informés pour responsabiliser le Cabinet en ce qui concerne l'ensemble des nouveaux règlements qu'il adopte.

7.2 Changements organiques en 1991

Dans son Exposé budgétaire de 1991, le ministre des Finances a annoncé que le BPAR était dissous et que la Direction des affaires réglementaires était transférée au Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela correspondait à une volte-face complète en termes d'organisation, c'est-à-dire un retour au Conseil du Trésor, là où ses

prédécesseurs avaient été situés de décembre 1979 jusqu'au début de 1986[41]. Jim Martin, chef de la nouvelle Direction des affaires réglementaires, a décrit l'importance de ce changement dans les termes suivants :

> Tout d'abord, on a eu six ans de réforme de la réglementation et de nouveau processus avec le BPAR pour jeter des bases. Deuxièmement, je cherche à intégrer nos préoccupations davantage dans l'ensemble de la question de l'affectation de la gestion et des ressources, c'est-à-dire là où le pouvoir du SCT se trouve effectivement. Effectivement, nous sommes de retour au SCT, mais notre rôle, je crois, est tout à fait différent de celui du BCRR ou du Groupe consultatif technique. Je demeure aussi responsable de l'ensemble du processus décisionnel de réglementation et je peux agir sur toutes les initiatives de réglementation du fait que nous participons directement aux opérations quotidiennes.

En théorie, le fait de placer la DAR au sein du SCT devrait augmenter son pouvoir en termes de contrôle. Le rôle du Conseil du Trésor consiste essentiellement dans la gestion et dans le contrôle des dépenses - et l'on s'attend, par conséquent, à ce qu'il limite les activités des ministères. En général, le rôle du SCT dépend de la manière dont son sous-ministre et son ministre conçoivent le rôle du gouvernement et celui du Conseil du Trésor. Il n'est pas évident qu'ils apprécient l'importance d'une meilleure réglementation du fait que les avantages sont largement diffus et difficiles à voir (aucun intérêt politique).

Tout d'abord, dans la pratique, la DAR/SCT peut avoir moins de pouvoir que la DAR/BPAR d'exercer une fonction de «contrôle» sur le processus de réglementation. La nouvelle Direction des affaires réglementaires (au SCT) n'est dotée que d'environ la moitié de l'effectif de professionnels de la DAR/BPAR. Il n'y a maintenant que six professionnels à la DAR/SCT ou au COP qui travaillent à temps plein sur l'examen des nouveaux règlements et la coordination du processus qui conduit le Comité spécial du Conseil à adopter de nouveaux règlements.

Deuxièmement, en mai 1991, le mouvement apparent de réforme de politique administrative en matière de nouveaux règlements consistait à améliorer la reddition de comptes au sein des ministères (qui en faisaient la

---

41. De 1977 à novembre 1979, des efforts pour améliorer le processus de réglementation, surtout par le biais de la création et de l'application de l'exigence d'examen des incidences socio-économiques, ont été menés par le Groupe d'analyse technique du SCT. De décembre 1979 à mars 1986, le Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire, était situé au SCT, et de mars 1986 à août 1986, le processus de réglementation était coordonné par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour le Comité du Cabinet chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations.

proposition). Maintenant, le sous-ministre et le ministre doivent apposer leur signature sur le REIR et le projet de règlement. Jim Martin, chef de la DAR/SCT, déclare que l'exigence relative à la signature d'un sous-ministre pour que le règlement soit examiné officiellement et au système décisionnel ont introduit une certaine discipline qui a fait disparaître bon nombre de choses inutiles. La réforme intervenue en mai 1991 a assoupli les exigences du processus seulement de façon marginale, une fois que les ministères s'étaient habitués à une manière de travailler. Martin poursuit ainsi :

> La structure de responsabilité, avant ce changement, n'était évidemment pas propice à encourager la participation des plus hauts fonctionnaires. Bien que nous ayons souhaité que les REIR s'améliorent avec le changement parce que les ministres les signaient, je ne crois pas que ceci se soit produit. Nous ne faisons actuellement [mai 1992] que de créer des instruments, que les personnes pourront utiliser pour se guider, ainsi que pour des cours de formation. Cette exigence préalable en vue de l'amélioration n'aurait pas pu être instaurée plus tôt.

Troisièmement, conformément aux réformes de mai 1991, la DAR/SCT n'approuve plus le REIR, car elle ne reçoit qu'une copie de ce document du ministère qui l'a préparé. Elle ne révise pas les ébauches de REIR sur tous les projets, comme la DAR/BPAR avait cherché à le faire. Lorsqu'elle reçoit un REIR, la DAR/SCT doit décider si elle doit intervenir pour veiller à ce que soient respectées les exigences de la politique de réglementation du gouvernement. Pour les aspects de routine, la DAR/SCT exerce un suivi pour vérifier les progrès par le biais du processus de réglementation. Sur les questions importantes, Martin déclare que la DAR/SCT interviendra de façon appropriée et entraînera au besoin une confrontation au sein du Comité spécial du Conseil[42]. Mis à part sa

---

42. L'importance de ces «confrontations» est tout à fait limitée parce qu'elles se produisent en secret et, la critique par la DAR d'une ébauche de règlement, disons tout à fait inefficace, n'est donc pas rendue publique, dans ce cas, la décision du Cabinet de laisser de côté ses propres politiques (par ex. $A \geq C$), serait évidente. En outre, les fonctionnaires de la DAR et du ministère qui propose les nouveaux règlements travaillent tous pour les membres du Cabinet qui doivent demeurer unis sur les questions de politique de façon manifeste. Enfin, le nombre des fonctionnaires de la DAR/SCT est minime par rapport aux ministères de réglementation. En outre, les fonctionnaires de la DAR ne peuvent pas souhaiter disposer des connaissances spécialisées des fonctionnaires qui travaillent dans les ministères de réglementation. Ainsi, au mieux, ils peuvent détecter des erreurs manifestes et les porter à l'attention de leur ministre et, par son intermédiaire, au Comité spécial du Conseil. Ce problème fait l'objet d'une discussion dans Thompson (1980b), Miller et Yandle (1979), White (1981), Hopkins et coll. (1981) et Hopkins (1992c).

participation directe au processus de réglementation, la DAR/SCT dispose d'autres instruments de contrôle pour voir si les ministères respectent la politique de réglementation du Conseil du Trésor.

> À cette fin, le Secrétariat du Conseil du Trésor se fiera aux sources existantes d'information, y compris, le cas échéant, au Plan de réglementation fédéral, au Plan opérationnel pluriannuel du ministère, aux mémoires du Conseil du Trésor, aux initiatives importantes de réglementation proposées au Cabinet pour examen, aux propositions acheminées par le processus de réglementation, aux évaluations officielles de programme et aux résultats des vérifications internes. De plus, le cas échéant, le Secrétariat utilisera les travaux de tiers (par exemple, le Bureau du vérificateur général) pour aider à déterminer le degré de conformité par rapport à cette politique.

Lorsque la DAR/SCT désire influencer un projet de règlement, elle semble disposer de trois options. Tout d'abord, elle pourrait critiquer le REIR afin de faire modifier le projet de réglementation ou de faire adopter une approche différente et supérieure par le ministère qui fait la proposition. Deuxièmement, les fonctionnaires de la DAR/SCT, en particulier le directeur, peuvent chercher à lancer des discussions avec les fonctionnaires des ministères qui proposent des règlements et demandent de l'aide ou soumettent une ébauche de REIR qui entraînera une série tout à fait mauvaise de règlements. L'objectif ici est de contester le ministère et de l'inviter à changer son approche afin d'améliorer le rapport coûts/avantages et, même, afin de le faire renoncer à ses projets de règlements. Évidemment, les fonctionnaires de la DAR/SCT doivent être sélectifs (le temps dont ils disposent pour cette activité étant très limité par rapport au volume des projets de règlements), et la technique demande beaucoup de diplomatie, y compris le bon sens de savoir à quel moment il faut «combattre» et à quel moment il faut «se replier» (notamment lorsque des considérations politiques rendent impératif le projet de règlement). Troisièmement, la DAR/SCT peut, dans un petit nombre de cas, chercher à ce que son ministre, le président du Conseil du Trésor, soumette des cas de très mauvais règlements, tout d'abord, au ministre du ministère qui en est l'auteur et même, éventuellement, à d'autres ministres. Dans le premier cas, l'objectif consiste à négocier une meilleure solution réglementaire tandis que, dans le second, il s'agit d'aboutir à ce que le Comité spécial du Cabinet refuse d'adopter le projet de règlement. Évidemment, cet effort ne peut être accompli que très rarement. En tous les cas, le ministre de la DAR/SCT a bon nombre d'autres responsabilités - notamment, ce qui a une importance critique, le contrôle

des dépenses des programmes fédéraux dans le cadre d'un effort plus vaste visant à réduire le déficit annuel (plus de 30 milliards de dollars).

L'approche de la DAR/SCT, depuis qu'elle a été chargée du processus d'examen de la réglementation en 1991, a consisté à amener les ministères à prendre leurs tâches de réglementation plus au sérieux, de la manière suivante :

- se concentrer sur les questions importantes (et éviter la perte de temps avec les détails du REIR);
- encourager les ministères à adopter les meilleures pratiques des autres ministères (et à diffuser des renseignements et des conseils sur les méthodes d'amélioration);
- fournir plus de formation aux dizaines de non-économistes (par ex. les ingénieurs, les avocats, les administrateurs publics et les diplômés en arts) au sujet du type de raisonnement qui sous-tend les REIR;
- renforcer les critères (injonctions) établis dans le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* qui a été introduit en mars 1986;
- obtenir de la part des ministères a) une réflexion sur la manière dont ils envisagent de faire respecter les projets de règlement[43] et b) la garantie qu'ils ont suffisamment de ressources pour une administration et une mise en oeuvre effective (à la lumière des coupures budgétaires qui sont intervenues dans bon nombre de secteurs des programmes fédéraux au cours des dernières années);
- appliquer la politique de réglementation à l'ensemble des programmes de réglementation existants, et non pas seulement aux nouvelles mesures[44].

Jim Martin soutient que la DAR/SCT est mieux placée pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la législation par délégation du gouvernement fédéral que ne l'était la DAR au sein du BPAR sous la direction d'un ministre moins important. Martin fait remarquer que l'OMB aux États-Unis est doté davantage de pouvoirs d'influer

---

43. Voir Direction des affaires réglementaires (1992a).

44. Mais voir chapitre 7.

sur le processus de réglementation (voir section 6.5 ci-dessus). Toutefois, lui aussi peut parfois être écarté pour des impératifs politiques. Sur le plus long terme, Martin estime que des améliorations au processus de réglementation imposent un changement dans la culture au sein des ministères et des organismes de réglementation. L'une des manières d'y aboutir consiste à introduire l'idée de la gestion de qualité[45].

Il est à noter que la DAR/SCT a redéfini son rôle en mai 1991 afin de se diriger vers des fonctions beaucoup moins de l'ordre du «contrôle». Par exemple, la DAR/SCT ne signe plus les REIR préparés par chaque ministère selon une théorie qui veut que chaque ministère est ainsi rendu responsable des projets de règlement et de l'analyse qu'il propose avec ceux-ci. Ce changement assez subtil dans la procédure d'administration pourrait être interprété comme un effort, par la DAR/SCT, de se départir de certaines de ses responsabilités - c'est-à-dire la partie la plus conflictuelle, selon laquelle elle-même et la DAR/BPAR avaient cherché à exercer une fonction de contrôle de la qualité. Ce mouvement pourrait s'expliquer comme une recherche visant à accomplir des responsabilités moindres avec moins de ressources.

---

45. Il s'agit de l'approche préconisée par l'Organisation Internationale de Normalisation (gestion de qualité - Normes sur l'assurance de la qualité) pour les organismes de service. D'après Jim Martin, c'est aussi une idée qui n'a pas encore été acceptée dans la bureaucratie qui semble se concentrer sur la TQM, bien qu'elle constitue une notion beaucoup plus diffuse. Je remarque qu'il est possible qu'un champion du secteur privé fasse des pressions pour que les ministères gouvernementaux obtiennent un certificat d'agrément de cette norme ISO délivrée par un tiers comme l'Association canadienne de normalisation! Il en résulterait certainement un bouleversement important des valeurs.

7.3 Limites imposées à la DAR/SCT et à la DAR/BPAR en tant qu'organisme de «contrôle»

En tant qu'organisme central ou organisme de «contrôle», la DAR/SCT souffre de certaines faiblesses évidentes :

- sont mandat est vague, en particulier depuis mai 1991 (voir section 3.09, chapitre 4 et annexe 13);
- elle n'a pas suffisamment de personnel pour contrôler les REIR et d'autres aspects du processus de réglementation afin de donner une évaluation critique du REIR;
- les fonctionnaires de la DAR sont ceux qui sont les moins susceptibles d'être récompensés de leur courage pour avoir critiqué les initiatives réglementaires des ministères;
- le «pouvoir» de la DAR dépend de la force de son ministre (le président du Conseil du Trésor) et de sa volonté de défendre une réglementation plus efficace.

L'efficacité de la fonction de «contrôleur» exercée par la DAR/SCT (ou son prédécesseur, la DAR/BPAR) dépend largement de la volonté du Cabinet. Le Cabinet ne voulait pas que la DAR/SCT (ni son prédécesseur) exerce une fonction de «contrôle» important parce qu'elle limiterait ainsi le pouvoir discrétionnaire des ministres d'utiliser les nouveaux règlements pour un maximum d'avantages politiques.

Le manuel de procédures de 1991 pour les projets de règlement dit clairement que le contenu du REIR est la responsabilité du ministère ou de l'organisme qui parraine le règlement et que les administrateurs seront tenus responsables (SCT, 1991, p. 60). Le rôle de la DAR/SCT est décrit comme consistant à examiner le REIR pour déterminer si l'impact potentiel d'une proposition de règlement et les autres aspects de la politique de réglementation du gouvernement ont été convenablement traités. Le manuel n'indique pas lequel des critères la DAR/SCT utilise ni, ce qui est plus important encore, quelles sont les conséquences néfastes qui résulteraient du défaut du REIR d'être acceptable pour la DAR/SCT. Toutefois, en général, les organismes gouvernementaux ont davantage de difficulté pour contrôler d'autres organismes gouvernementaux que dans le secteur privé. Wilson et Rachal (1977, aux pp. 7 à 13) décrivent un certain nombre de contraintes qui s'imposent aux organismes gouvernementaux pour

contrôler d'autres organismes : l'absence de contrôle direct sur le budget, le personnel et la structure de l'autre organisme, le grade insuffisant et l'incapacité d'invoquer le nom d'une autorité supérieure (ou plus puissante, par exemple, le premier ministre, l'indépendance mutuelle des organismes les uns envers les autres et l'incapacité de recourir aux tribunaux pour modifier le comportement des autres organismes. Ainsi, un organisme [gouvernemental] peut contrôler le comportement d'un autre organisme si celui-ci ne considère pas que cette contrainte menace son autonomie (Wilson et Rachal, 1977, p. 11). Étant donné le petit nombre de professionnels qui travaillent à la DAR/SCT (environ cinq) et le caractère limité de leurs pouvoirs officiels, c'est comme «si l'on essayait d'empêcher une inondation en bloquant la digue avec son petit doigt». En réalité, la DAR/SCT ne cherche plus effectivement à le faire, mais le problème tient aux maîtres politiques et non pas aux fonctionnaires de cette direction[46].

En général, la DAR/SCT a eu une approche positive et tournée vers l'avenir, au lieu d'agir comme un perpétuel empêcheur de danser en rond. Il est sûr qu'un ministre d'un ministère auteur de réglementation, en particulier s'il a des groupes d'intérêt qui l'appuient, peut pratiquement toujours arriver à ses fins en prenant de nouveaux règlements. Le fait que ce qui était nécessaire n'a pas été fait, ou a été mal fait, que peu d'autres solutions de rechange ont été explorées et que les coûts sociaux excèdent largement les avantages n'empêchera pas le Cabinet d'adopter de nouveaux règlements. Les impératifs politiques dominent, en général, le processus de réglementation à Ottawa. Sauf si le président du Conseil du Trésor est entièrement acquis, les meilleurs fonctionnaires de la DAR/SCT ne peuvent pas faire plus que de retenir les projets de règlement afin que les ministères revoient leurs propositions. Alors, le résultat dépend largement du pouvoir relatif (sur la question

---

46. Aux États-Unis, l'OMB, d'après son mandat prévu à l'Executive Order 12291 de février 1981, a pu «filtrer» certains des projets de règlement. McGarity (1991, p. 22) déclare que l'OMB a rapidement commencé à exercer son pouvoir d'examen. En 1981, quatre-vingt-quinze règlements ont été soit retirés par des organismes, soit été renvoyés par l'OMB pour réexamen, parce que l'OMB avait posé des questions sur leur conformité avec l'Executive Order 12291. En 1982, quatre-vingt-sept règlements ont été retournés ou retirés par les organismes. Le rythme des rejets et des retraits s'est poursuivi à la même cadence pendant toute la décennie. En 1988, par exemple, quatre-vingt-cinq règlements ont été soit retirés, soit rejetés. Ils ne représentaient que de 3 à 4 pour cent de l'ensemble des règles examinées par l'OMB, mais... l'OMB a eu une importance très grande pour le monde relativement restreint de la réglementation qui compte effectivement.

particulière) du président du Conseil du Trésor et de celui du ministre qui propose le règlement (revoir la discussion au chapitre 5). En général, la DAR/SCT est probablement plus puissante du fait qu'elle est située au sein même du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a pour principe de se fier aux connaissances spécialisées des fonctionnaires pour qu'ils donnent leurs conseils sur les programmes parce que - beaucoup plus que d'autres - le président du Conseil du Trésor est largement dépassé par sa charge de travail.

L'une des limites cruciales de la réforme de la réglementation - notamment de son processus - tient à la difficulté que les ministres du Cabinet (notamment ceux qui sont chargés de la réforme de la réglementation) ont eu à comprendre la nature du règlement en tant qu'instrument de gouvernement. En particulier, ils ont eu du mal à voir les conséquences économiques potentiellement très vastes qui peuvent découler d'initiatives importantes de réglementation. En général, le gouvernement Mulroney préfère qu'il y ait beaucoup moins de papier pour la préparation des décisions qu'au temps des Libéraux avec Trudeau. Si les ministres ne se servent pas de ce système qui les aide à prendre leurs décisions, ils sont moins susceptibles d'atteindre les objectifs de leur propre politique pour améliorer le processus. Mais l'exigence en matière de REIR vise avant tout à donner un fondement analytique plus solide aux nouveaux règlements. Les ministres ont pour habitude de violer la règle des sept jours du BCP qui précise que tous les documents appuyant une question figurant dans l'ordre du jour d'un comité du Cabinet ou pour l'adoption d'un règlement doivent être soumis sept jours avant la réunion au cours de laquelle les décisions seront prises.

D'après Tony Campbell, alors qu'il était à la tête de la DAR/BPAR (prédécesseur de la DAR/SCT), tant le BCP que le SCT cherchaient à résister aux efforts de la DAR/SCT pour que les ministères et organismes respectent les exigences du REIR. À son avis, les fonctionnaires de ces services voulaient «contenter» les ministres. La DAR/SCT était certainement susceptible de faire fâcher le ministre parrain, voire de provoquer sa colère, si ses analystes cherchaient à retenir les projets de réglementation de son ministère. En fait, chaque ministre peut légitimement revendiquer un mandat légal pour ses initiatives de réglementation. En outre, les ministres ont l'appui administratif et analytique de dizaines de fonctionnaires qui connaissent bien les problèmes traités dans les projets de règlement. Le contraste avec la DAR/SCT ne pourrait pas être plus grand.

Étant donné que le même organisme (le Cabinet) contrôle les deux camps, il existe des limites distinctes à la portée et à l'intensité des conflits entre les organismes centraux (comme la DAR/BPAR et maintenant la DAR/SCT) et les ministères auteurs de réglementation. Les efforts pour modifier le comportement des ministères qui proposent les règlements relèvent de l'ordre des possibilités (l'art du possible), en particulier, lorsque les exigences de l'organisme central viennent battre en brèche les valeurs et les compétences du ou des ministères. Les fonctionnaires de niveau intermédiaire et les fonctionnaires principaux des deux côtés devront collaborer à l'avenir et, en fait, leurs rôles pourraient être renversés. Ainsi, il faut éviter à tout prix un conflit généralisé. Les rôles et pouvoirs des deux camps ne sont pas parfaitement déterminés, de sorte que le fait d'exercer des pressions peut amener les ministres à prendre des décisions que les deux côtés pourraient très bien regretter. En particulier, on ne sait pas jusqu'à quel point les fonctionnaires de la DAR/SCT peuvent exercer des pressions pour que le Cabinet suive les politiques qui ont été établies pour régler son propre comportement. À quelques exceptions près, l'adoption de nouveaux règlements n'est pas considérée par les fonctionnaires ministériels comme une activité très importante. Il se peut que ce soit là un héritage d'une période plus ancienne, lorsque les éléments de fond étaient pour la plupart contenus dans la loi. Par le passé, les règlements prévoyaient, en fait, les moyens détaillés et techniques de mettre en oeuvre les dispositions de fond contenues dans la loi. Aujourd'hui, toutefois, il est courant que les nouvelles lois ne constituent qu'un cadre. Les questions de fond ne peuvent être déterminées que lorsque l'on examine la réglementation.

Comme il a été dit au chapitre 5, les caractéristiques fondamentales du gouvernement par Cabinet constituent nécessairement une limite aux réformes du processus de réglementation, qui se traduit par des directives administratives parce qu'elles aboutissent à une «auto-réglementation» par le Cabinet du Cabinet lui-même. Bien que de telles réformes puissent avoir une certaine valeur pour le Cabinet, du fait qu'elles peuvent ainsi rassurer de façon symbolique bon nombre d'électeurs, il n'est pas permis que ces réformes imposent de contraintes réelles sur les efforts les plus larges visant à réaliser l'objectif central, à savoir d'obtenir suffisamment d'appui politique pour pouvoir être réélu.

Graphique 6-1

LES EFFORTS DE CLASSIFICATION EN VUE DE LA RÉFORME DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1971 À 1992

1. Efforts pour améliorer les projets de règlement avant leur adoption

- *Loi sur les textes réglementaires* (1972)
- Exigence de l'EISE pour les nouveaux règlements importants RSSE (à compter d'août 1978)
- «Politique en matière de réglementation» (1986)
- «Code du citoyen : équité en matière de réglementation» (1986)
- État des projets de réglementation : deux fois par an (à compter de mai 1983)
- Plan annuel de réglementation (à compter de la fin 1986)
- Résumé de l'étude d'impact de la réglementation exigé pour les nouveaux règlements (1986)
    - consultation préalable
    - examen des solutions de rechange
    - impact prévu, notamment ACA
    - stratégie de conformité
    - publication préalable de l'ébauche de règlement pour avis et commentaires

2. Efforts pour améliorer les programmes de réglementation ou les règlements existants

- Examen des règlements récemment adoptés par le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements (mis sur pied en 1972)
    - il se concentre surtout sur la forme et la légalité
    - le Comité s'est vu doté du pouvoir d'introduire une résolution négative devant la Chambre afin de rejeter les règlements en 1986
- Évaluation périodique de tous les programmes de réglementation
    - à l'origine tous les 3 à 5 ans (1977)
    - cycle fixé à 7 ans (1986)
    - période laissée à la discrétion de l'administrateur (1991)
- Examen périodique des lois réglementaires tous les dix ans par les comités parlementaires (1986)

Source: Regroupés par l'auteur à partir de l'**annexe 7.**

Graphique 6-2

AVANTAGES ET LIMITES DE L'ANALYSE DE LA RÉGLEMENTATION

Avantages de l'analyse de la réglementation

1. L'analyse de la réglementation offre l'avantage d'une rationalité analytique globale pour la prise de décisions en matière de règlements
    - formulation des bonnes questions
    - identification des options
    - collecte et analyse des renseignements
    - accroissement de la sensibilité à l'impact de la réglementation sur les petites entreprises
    - justification par renvoi explicite à des politiques complexes
    - identification explicite des écarts et des hypothèses d'information
    - mise en évidence des besoins de recherche
    - restriction sur les considérations politiques inappropriées
    - mise en évidence des résultats corrects
    - obtention d'un examen judiciaire favorable [ne s'applique pas au Canada]

2. L'analyse de la réglementation facilite la gestion de politique

3. L'analyse de la réglementation informe l'assemblée législative et le public

4. L'analyse de réglementation peut fournir un redressement par voie de règlement

Limites de l'analyse de la réglementation

1. Obstacles pratiques à la préparation d'analyses de réglementation
    - objectifs conflictuels
    - coûts/difficulté de l'identification des options
    - information inadéquate
        - étude inadéquate en matière de coûts et d'impact économique
        - étude inadéquate en matière d'avantages
    - préjugés dans les études de coûts et d'avantages
    - modèles inadéquats.
    - outils inadéquats pour la quantification
    - problèmes de caractérisation des incertitudes et des risques
    - défaut d'analyses rétrospectives
    - dates limites et retards
    - ressources analytiques insuffisantes

Graphique 6-2 - Fin

2. Analyse de réglementation et valeurs publiques

- Valeurs dans l'ACA
  - Problèmes d'évaluation (valeurs incorporelles; valeurs autres que marchandes; valeur de la vie et des membres; risques évalués en termes monétaires)
  - évaluation de l'avenir (taux d'escompte)
  - impacts de distribution
  - efficacité en tant que meta-valeur
  - analyse de rentabilité
- Dépolitisation du processus décisionnel réglementaire
- Repolitisation du processus décisionnel réglementaire : programmes de politique cachée
  - responsabilité interne
  - responsabilité externe

3. Problèmes de communication des analyses de réglementation

- Gestion de la politique intraministérielle (agent)
- Communication avec l'assemblée législative et le public

4. Limites de l'usage de l'analyse

- Résistance des fonctionnaires de direction des programmes
- Résistance des décideurs de haut niveau
- Restrictions légales à l'utilisation de l'analyse [pratiquement inconnues au Canada, mais des décisions en vertu de la *Charte* rendues par les tribunaux peuvent imposer des mesures quel qu'en soit le coût]
- Autres formes d'intervention qui dépassent les pouvoirs du ministère ou de l'organisme
- Recours à l'analyse pour réaliser des objectifs de fond

Source : Adaptation libre de McGarity (1991, chap. 8, 9)

Graphique 6-3

COMPARAISON DE TROIS MÉTHODES DÉCISIONNELLES

Règlement (droit)	Sciences (connaissances techniques)	Politiques
• Cohérence avec le passé (*stare decisis)*	• Processus fondé sur la rationalité	• Insistance sur l'aménagement des intérêts
• Cohérence entre les situations (traiter tous les cas de la même manière)	• Objectivité fondée sur des principes scientifiques largement reconnus	• Le décideur exerce son pouvoir discrétionnaire
• Neutralité/indépendance du décideur	• Recours à des connaissances spécialisées et à un raisonnement déductif	• Les décisions peuvent faire intervenir des préférences personnelles ou partisanes (idéologie)
• Méthodologie des audiences et des confrontation	• Forte insistance sur les faits et l'enquête soigneuse (reproductible)	• Légitimité du décideur découle du choix exprimé
• Décisions raisonnées	• Insistance sur les valeurs scientifiques, de gestion et d'efficacité	• Grande insistance sur la valeur du résultat par opposition à l'élégance du processus
• Possibilités de faire appel	• Dépersonnalisation du décideur	• Orientation pragmatique (ce qui fonctionne)
• Peut être perçu comme non responsable sur le plan politique	• Exercice limité du pouvoir discrétionnaire	• Acceptation du besoin de compromis («tractations»)
• Souvent considéré comme conservateur; tourné vers le passé	• Processus inaccessible pour les profanes	• Soutien important aux valeurs majoritaires
• Grande insistance sur l'élégance de la procédure	• La méthode peut être perçue comme étant mécanique, avec peu d'égards pour les véritables personnes	• Processus de participation qui répond à ceux qui sont capables de s'organiser

Source : Adaptation du texte d'Edley (1990, chap. 2)

Tableau 6-1

RAPPORT PROVISOIRE SUR LES MESURES DU PLAN DE RÉGLEMENTATION DE 1991[1]

Ministère	F	W	P	N	S	D	I	R
Agriculture Canada	11	14	11	35	2	47	36	0
Communications Canada	4	0	1	9	0	10	10	0
Consommation et Affaires commerciales	2	6	2	32	2	28	31	0
Ministère des Finances	1	0	0	6	3	5	20	0
Ministère de la Justice	3	1	1	2	2	4	5	0
Ministère du Secrétariat d'État	2	0	0	2	0	2	3	0
Protection civile	0	1	0	0	1	1	2	0
Emploi et Immigration	7	3	0	15	7	10	10	0
Énergie, Mines et Ressources	3	0	0	25	1	24	23	0
Environnement Canada	5	7	4	43	3	40	30	0
Affaires extérieures et commerce international	3	2	0	3	1	3	3	0
Pêches et Océans	12	6	1	36	1	40	36	0
Santé et Bien-être social[2]	4	3	11	50	14	49	59	0
Affaires indiennes et du Nord	4	1	0	18	0	18	17	0
Travail Canada	2	0	0	11	0	11	5	0
Multiculturalisme et Citoyenneté	0	0	0	1	0	1	1	0
Commission de la capitale nationale	0	0	1	0	0	1	1	0
Défense nationale	0	0	0	4	0	4	4	0
Bureau du Commissaire des affaires judiciaires fédérales	0	0	0	1	0	1	0	0
Bureau du Surintendant des institutions financières	1	0	2	5	0	7	7	2
Travaux publics Canada	0	0	0	0	1	0	0	0
Revenu Canada, Douanes et Accise	2	3	2	9	0	9	16	9
Revenu Canada, Impôt	6	7	0	1	2	0	7	0
Solliciteur général	3	3	1	8	1	11	12	0
Transports Canada	12	3	15	93	4	87	71	0
Conseil du Trésor	1	0	1	1	0	1	1	0
Anciens combattants	0	1	0	2	0	2	2	0
Commission de contrôle de l'énergie atomique	2	0	1	4	4	2	6	0
Société centrale d'hypothèques et de logement	0	4	0	4	0	4	4	0

Tableau 6-1 - Fin

Société canadienne des postes	0	0	1	0	1	1	0	0
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	2	0	0	2	0	2	2	0
Conseil du droit d'auteur	0	1	0	1	0	1	1	0
Élections Canada	1	0	0	0	0	0	0	0
Matières dangereuses	1	0	0	3	0	3	3	0
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	0	0	0	3	0	3	0	0
Office national de l'énergie	0	0	1	6	0	7	6	0
Office national des transports du Canada	1	1	2	21	4	19	20	0
Commission de révision des marchés publics	0	1	0	1	0	1	1	0

1. Rapport de la situation au 15 septembre 1991.
2. 13 x J : initiative avec le C.P. ou le ministère de la Justice
   4 x M : initiative avec le bureau du ministre

F = déjà publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada*
W = retiré
P = publié au préalable, en voie d'être acheminé vers l'appel final
N = non publié dans la Partie I ou la Partie II de la *Gazette du Canada*
S = conforme au calendrier du Plan des projets de réglementation de l'année en cours
D = retardé
I = inclus dans les Projets de réglementation 1992
R = récurrent

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Projets de réglementation fédérale 1992* (Ottawa, 1991).

Tableau 6-2

ESTIMATION BRUTE DU COÛT DE L'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE DE CERTAINS RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

	Règlements sur les pâtes et papier[1]	Exportation/ Importation des matières dangereuses[2]	Règlements et avis sur les nouvelles substances
A) Coût des études des consultants	160 000 $	111 580 $	134 000 $
Coûts du temps des économistes	90 000 $	90 000 $	90 000 $
Coût des déplacements (consultations)	13 500 $	–	–
Coût total	263 500 $	201 580 $	224 000 $
B) Travail achevé	• 4 études de fond • consultations extensives • REIR	• 6 études de fond • consultations • REIR	• 2 études de fond[3] • consultations[3] • REIR[3]
C) Coût total requis pour faire une évaluation économique «complète» du (ou des) règlement(s)	363 500 $	400 000 $	350 000 $

1. Comprend trois règlements. Voir Partie II de la *Gazette du Canada*, 20 mai 1992, aux pp. ?.
2. Voir Partie I de la *Gazette du Canada*, 20 juin 1992.
3. Incomplet. Devant être publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, en janvier 1993

Source : Arthur Sheffield, Affaires réglementaires et intégration de programme, Environnement Canada, Hull (Québec), septembre 1992.

Tableau 6-3

COÛTS DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS SUR LES EFFLUENTS DE L'INDUSTRIE DES PÂTES ET PAPIER ADOPTÉS EN MAI 1992 (valeur actuelle en millions $ de 1990)[1]

Catégorie de coûts	Règlement		
	Dioxines et furanes	Agent antimousse et brisures de bois	TSS & DOB[6] (Loi sur les pêcheries)
• Coûts en immobilisations	568	0	
• Coûts d'exploitation	0	0	4 100[4]
• Coûts de surveillance (secteur privé)	9,0[2]	4,8[3]	97,6[5]
• Coûts d'administration du gouvernement	17,3	0	47,4
Total	595,3	4,8	4 245,0

1. Coûts calculés sur 20 ans et escomptés à 10 %.
2. Analyse mensuelle de contrôle.
3. Engagés par les fabricants d'antimousse.
4. Y compris l'augmentation à un total annuel de coûts d'exploitation de 211 millions $ pour 97 usines.
5. Correspond à 42 000 $ par an par usine pour l'exigence de contrôle des effets sur l'environnement sur une période de trois ans prévue par le règlement.
6. Total des solides en suspension et question de la demande d'oxygène biochimique.

Source : Partie II de la *Gazette du Canada*, Vol. 126, N° 11, 7 mai 1992, aux pp. 1947 à 1979; 1962 et 1963; 2000 et 2001.

Tableau 6-4

COMPARAISON ENTRE LES RÈGLES EXAMINÉES PAR LE U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET ENTRE 1981 ET 1990, PAR TYPE

Nombre de règlements

Type de règle	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Peu importante	2 705	2 559	2 422	2 055	2 155	1 934	2 246	2 280	2 141	2 057
Proposée	970	1 026	1 045	951	1 050	784	1 056	1 293	921	825
Finale	1 735	1 533	1 377	1 104	1 105	1 150	1 190	987	1 220	1 232
Importante	60	79	63	60	60	73	70	83	79	82
Proposée	25	29	22	33	21	25	40	43	32	39
Finale	35	50	41	27	39	48	30	40	47	43
Total proposé	995	1 055	1 067	984	1 071	809	1 096	1 336	953	864
Total final	1 770	1 583	1 418	1 131	1 144	1 198	1 220	1 027	1 267	1 275
Executive Order 12291 non applicable	35	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2 800	2 639	2 485	2 115	2 215	2 007	2 316	2 363	2 220	2 139

Source : Office of Management and Budget (1991, p. 706).

Tableau 6-5

TYPES DE MESURES PRISES À PROPOS DES RÈGLEMENTS D'ORGANISMES - PAR LE U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, COMPARAISON DE POURCENTAGE, 1981-1990

Mesures prises par l'OMB	Pourcentage									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Jugée cohérente, sans changement	87,3	84,1	82,3	78,0	70,7	68,3	70,5	70,9	73,8	71,8
Jugée cohérente, avec changement	4,9	10,3	12,7	15,1	23,1	22,9	23,7	21,9	19,4	19,3
Retirée par l'organisme	1,8	1,2	1,6	2,4	3,1	2,8	2,5	2,4	2,7	2,5
Renvoyée pour réexamen	1,6	2,1	1,3	2,7	1,5	1,4	0,4	1,2	1,3	1,0
Suspendue	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	0.7	2.7
Envoyée de façon impropre ou exemptée	3,1	0,9	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4	0,2
Urgence, ou date limite légale ou judiciaire	1,4	1,4	2,0	1,7	1,2	4,3	2,5	3,5	1,6	2,5
Total[1]	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

SO : Sans objet

1. Les pourcentages ne font peut-être pas 100 pour cent au total à cause des chiffres arrondis.

Source : Office of Management and Budget (1991, p. 715).

Tableau 6-6

NOMBRE DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET NOMBRE DE PAGES PAR MINISTÈRE, 1991 ET 1992[1]

Ministères	1991		1992 (jusqu'à la fin de juin)	
	Pages	Nombre de textes réglementaires	Pages	Nombre de textes réglementaires
Agriculture	447	197	182	50
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	6	1	0	0
Société d'assurance-dépôts du Canada	6	2	0	0
Commission canadienne des grains	0	0	9	2
Société canadienne des postes	90	28	0	0
CRTC	14	7	0	0
Communications	26	4	25	5
Consommation et Affaires commerciales	150	27	0	0
Emploi et Immigration	1 260	50	842	29
Énergie, Mines et Ressources	44	9	29	3
Energy Supplies Allocation Board	3	1	0	0
Environnement	165	27	95	12
Affaires extérieures	53	22	34	12
Finances	564	115	476	120
Pêches et Océans	482	120	191	15
Santé et Bien-être social Canada	110	26	116	32
Affaires indiennes et du Nord Canada	43	19	74	29
Industrie, Sciences et Technologie	16	6	12	4
Commerce international	3	1	11	5

Tableau 6-6 - Fin

Justice	77	14	273	26
Main-d'oeuvre	62	4	3	2
Ministre d'État	31	1	5	1
Défense nationale	38	7	14	5
Revenu Canada	0	0	209	89
Premier Ministre	63	51	12	8
Conseil privé	13	2	0	0
Privatisation	5	2	2	2
Commission de la fonction publique	3	1	0	0
Gendarmerie Royale	3	1	4	2
Voie maritime du Saint-Laurent	2	1	2	1
Secrétariat d'État	43	11	58	10
Solliciteur général	19	4	3	1
Approvisionnements et Services	41	16	20	10
Transports	536	78	285	53
Conseil du Trésor	16	7	18	1
Anciens combattants	19	10	11	3
Total	**4 393**	**862**	**[jusqu'à 28 semaines]**	

1. Tel que publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

Source : Les données du Registre des textes réglementaires, Bureau du Conseil privé (Ottawa).

Tableau 6-7

NOMBRE DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR TYPE, 1990 ET 1991

Type	Enregistrés		Publiés		Exemptés[2]	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Décrets						
. DORS	608	518	608	518	0	0
. SIS	158	143	156	142	2	1
Total	**766**	**661**	**764**	**660**	**2**	**1**
Décrets ministériels						
. DORS	247	183	230	173	17	10
. SIS	7	17	7	14	0	3
Total	**254**	**200**	**237**	**187**	**17**	**13**
Proclamations						
. DORS	5	17	5	14	0	0
. SIS	10	7	10	7	0	0
Total	**15**	**24**	**15**	**24**	**0**	**0**
Total DORS	860	718	843	708	17	10
Total SIS	175[1]	167[1]	173[1]	163[1]	2	4
Grand total	**1035**	**885**	**1016**	**871**	**19**	**14**

1. Y compris les textes réglementaires publiés avec autorisation spéciale
2. Publication non requise.

Source : Les données du Registre des textes réglementaires, Bureau du Conseil privé (Ottawa).

Chapitre 7

ÉVALUATION DE L'ANALYSE EX POST DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION, DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS

- "Je le répète, tout pouvoir repose sur la confiance, que nous sommes redevables de son exercice, que tout vient du peuple et que tout doit être pour le peuple" - Benjamin Disraeli (1804-1881).

1.0 INTRODUCTION

Comme le montre le **graphique 6-1,** chapitre 6, les efforts qui ont été faits pour améliorer le processus de réglementation fédérale au cours des vingt dernières années peuvent être classés en deux catégories : l'évaluation *ex ante* des projets de règlement, et l'analyse *ex post* des programmes de réglementation, des lois et des règlements existants. Le chapitre 6 était centré sur le premier aspect, tandis que le présent chapitre porte sur l'autre série de réformes du processus. L'analyse *ex post* est censée inclure l'examen des nouveaux règlements par le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements[1]. La section 2 comporte, en fait, une analyse du rôle du CMP avec une brève critique. La section 3 porte sur la politique administrative qui impose l'examen (par opposition à l'évaluation) des lois à caractère réglementaire et des programmes de réglementation. La section 4 traite de la politique qui exige l'évaluation périodique de tous les programmes de réglementation.

2.0 COMITÉ MIXTE PERMANENT

Comme il a été dit au chapitre 2, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (qui est maintenant le CMP chargé de l'examen des règlements) a été créé en 1972. D'après François Bernier, haut fonctionnaire siégeant au CMP, le rôle principal du Comité est d'exercer une surveillance et d'assurer la visibilité et la reddition de comptes au Parlement qui a adopté la loi habilitante en vertu de laquelle le Cabinet prend la législation par délégation. Le CMP ne traite pas des principes sous-jacents aux nouveaux règlements. Il se concentre sur leur légalité et sur leurs caractéristique techniques.

---

1. Bien que le CMP ne fasse pas une analyse *ex post* des programmes de réglementation, il examine les nouveaux règlements, une fois qu'ils ont été promulgués. Ses activités sont donc traitées dans le présent chapitre.

Le CMP est assisté de trois spécialistes (dont deux seulement sont payés par le Comité)[2]. Naturellement, le Comité doit être sélectif. Le Comité cherche à oeuvrer de façon consensuelle afin d'éviter un partage des voix selon des lignes partisanes.

Dans la «vérification spéciale» qu'il a faite du processus de réglementation fédérale, le vérificateur général (*Rapport* de 1989) a déclaré ce qui suit :

> **...à notre avis, l'examen des règlements par le Comité mixte permanent est essentiel pour permettre au Parlement de continuer à exercer un contrôle sur les pouvoirs de réglementation qu'il délègue au gouvernement...** Nous avons relevé des cas où l'autorisation législative sur laquelle se fonde un règlement continue d'être débattue ou reste sans solution satisfaisante après de nombreuses années de discussion entre le comité et les ministères (Vérificateur général, 1989, p. 375).

Le vérificateur général a fourni certains exemples remarquables de la lenteur de ministères auteurs de réglementation à corriger des problèmes mis en évidence par le CMP.

> Le Comité mixte informait la Direction générale de la protection de l'environnement le 16 décembre 1977 et le 17 mars 1978, que le règlement proposé en matière de contrôle des effluents, en vertu de l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*, et accordant au ministre certains pouvoirs discrétionnaires, allait au-delà des pouvoirs législatifs du ministère. La question reste sans solution après de nombreuses années d'échange de correspondance entre le ministère et le Comité (Vérificateur général, 1989, p. 384).

> Le 10 février 1975, le Comité mixte permanent informait le ministre de la Santé et du Bien-être social que des règlements de 1972 conféraient faussement certains pouvoirs au ministre en vertu d'un article précis de la *Loi sur les stupéfiants*, administrée par la Direction des médicaments, Direction générale de la protection de la santé. Une longue correspondance s'ensuivit entre le Comité et le ministère. Le 14 juin 1982, le ministre informait le Comité qu'il avait l'intention de déposer un projet de loi visant à régler cette question, ainsi que d'autres questions. Or, ce projet de loi n'avait pas encore été déposé au moment de la rédaction du présent chapitre (Vérificateur général, 1989, p. 384).

Quels changements pourraient être apportés? Premièrement, d'après un haut fonctionnaire, l'annulation par voie de proposition négative[3] devrait être prévue par la loi. Deuxièmement, le pouvoir d'annulation devrait être étendu pour couvrir les règlements pris à l'initiative du CRTC et de l'ONT. Troisièmement, le CMP pourrait

---

2. Le BCPJ est doté d'au moins 23 spécialistes chargés de l'examen juridique de tous les projets de règlement et de tous les autres textes réglementaires.

3. Ceci a fait l'objet de la section 3.10 au chapitre 4.

se concentrer sur le fait qu'il n'existe pas de contrôle sur la délégation de pouvoirs faite aux ministres, au Cabinet et aux organismes de réglementation dans les clauses habilitantes des lois qui leur permettent de prendre des règlements. Il n'existe aucun contrôle sur l'étendue du pouvoir de préparation de la réglementation (il suffit de voir la longueur des clauses habilitantes).

Le vérificateur général (1989, p. 375) a fait la recommandation suivante en ce qui concerne le CMP.

> Le Comité mixte permanent devra envisager d'étendre son examen à certains éléments des Résumés de l'étude d'impact de la réglementation. Ainsi, par exemple, il pourrait vérifier au hasard si les données contenues dans ce Résumé sont complètes en ce qui a trait à la consultation et aux répercussions. Le Comité devrait également envisager de présenter des rapports périodiques au Parlement pour résumer les principales questions soulevées à l'échelle du gouvernement en ce qui a trait à la réglementation, et la mesure dans laquelle les principales préoccupations du Comité à l'égard de divers ministères restent sans solution.

3.0 EXAMEN DES LOIS ET DES PROGRAMMES

Le plan d'action sur le processus de réglementation publié en mai 1986 dans le cadre de la Stratégie de réforme de la réglementation prévoyait que les comités parlementaires examineraient toutes les lois réglementaires sur un cycle de dix ans et recommanderaient au gouvernement certaines mesures de temporisation. Six ans et demi plus tard, ce processus n'avait pas été amorcé. De plus, le plan d'action annonçait qu'un comité du Cabinet assurerait l'examen de tous les règlements sur un cycle de sept ans et recommanderait des mesures de temporisation au Cabinet. Ce n'est qu'en février 1992 que le ministre des Finances a annoncé qu'il commençait un examen, ministère par ministère, des règlements existants pour garantir que ceux-ci entraînent la plus grande prospérité pour les Canadiens. Trois ministères seulement (Agriculture, Consommation et Affaires commerciales, et Transports) ont été choisis pour amorcer ce processus. Ils ont terminé leurs rapports à la fin de 1992.

Le plan d'action de 1986 prévoyait que le Cabinet examine périodiquement et de façon approfondie, le contenu politique des programmes de réglementation qui visent plusieurs ministères ou organismes, ou qui constituent des cas flagrants d'inefficacité, de chevauchement ou de double emploi. Dans son «auto-évaluation» publiée en septembre 1988, la Direction des affaires réglementaires a fait savoir que les différents ministères

compétents en matière de santé et de sécurité des aliments avaient négocié une série de mesures pour réduire les chevauchements et les doubles emplois. Voir BPAR (1988b) et **annexe 10**.

4.0 ÉVALUATION PÉRIODIQUE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

Comme il a été signalé au chapitre 3, le premier effort qui a été fait pour améliorer le processus de réglementation fédérale s'est produit en septembre 1977, lorsque le Conseil du Trésor a adopté une politique qui imposait que tous les programmes gouvernementaux, y compris les programmes de réglementation, soient l'objet d'une évaluation tous les trois à cinq ans. Les détails de la Circulaire 1977-47 du Conseil du Trésor font l'objet d'une discussion dans Secrétariat du Conseil du Trésor (1981). Le BCG s'est vu confié la responsabilité de l'administration de la politique de 1977, peu après sa création, en 1978. La politique est demeurée en place jusqu'à ce qu'elle soit modifiée par un nouvel énoncé de principes émanant du Bureau du Contrôleur général en août 1991 (voir **annexe 14**).

Dans son rapport provisoire, en décembre 1979, le Conseil économique du Canada a proposé une politique relativement détaillée visant à évaluer, de façon périodique, tous les programmes fédéraux de réglementation. Le Conseil a fourni des conseils sur les questions suivantes : la responsabilité globale en ce qui concerne les politiques et leur mise en oeuvre, les méthodes de fixation du calendrier, les suggestions de bonnes questions à poser, la préparation des évaluations, l'examen des résultats «à l'interne» et du corps législatif, la publication des rapports d'évaluation et les mesures de suivi. Voir Conseil économique (1979, pp. 78-81).

Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes a décrit les moyens par lesquels les programmes de réglementation, et autres programmes gouvernementaux, sont évalués, ou pourraient l'être, de façon périodique.

> Il existe divers mécanismes d'évaluation des activités de réglementation en cours. Le Cabinet ou un ministre peut ordonner que soit effectué un examen des lois et des politiques. La plupart des ministères et des organismes procèdent à l'examen de certaines activités de réglementation quand le besoin s'en fait sentir. Cependant, ces examens ont tendance à être centrés sur l'efficience ou l'efficacité plutôt que sur la nécessité de l'activité en soi. Des vérifications internes peuvent porter sur des programmes de réglementation particuliers. Le Système d'évaluation des programme, administré par le Bureau du Contrôleur général, est censé assurer l'évaluation périodique et

> systématique de tous les programmes suivant un cycle de trois à cinq ans. Le vérificateur général peut passer en revue les programmes de réglementation d'un ministère ou d'un organisme. Toutefois, malgré l'existence de mécanismes d'évaluation, le fait est qu'au cours des dernières années, ils ont rarement été utilisés pour examiner en profondeur la réglementation (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 684).

Le groupe d'étude qui a examiné les programmes de réglementation a conclu que le gouvernement fédéral ne disposait pas d'un moyen efficace pour évaluer systématiquement les programmes de réglementation existants et pour décider de les poursuivre, de les abolir ou de les modifier.

Un fonctionnaire du BCG a fait valoir qu'en dépit des suggestions très utiles du Conseil économique (1979, Ch. 6), la demande d'évaluation périodique des programmes de réglementation avait été faible, si ce n'est de la part des administrateurs généraux et du Conseil du Trésor. En particulier, avant les audiences du Comité sénatorial (à la suite de l'article de Hartle (1990)), le Parlement semblait peu intéressé par ces évaluations. Il a déclaré que, dans ses *Rapports* de 1983, 1985 et 1986, le vérificateur général avait fait des chapitres sur l'évaluation de programmes. En résumé, les ministères en cause, le BCG et le SCT, ont fait porter leurs efforts sur les évaluations de programmes.

Du côté de la demande, le fonctionnaire fait valoir que le BCG a beaucoup de difficulté à déterminer ce que souhaitent les ministres ou les députés, et même ce que veulent les administrateurs généraux. En outre, il se peut très bien que, pour répondre à leurs attentes, il soit nécessaire de faire des études qui comportent des analyses assez différentes, ce qui demandera davantage de ressources. Les bonnes évaluations sont coûteuses (de 100 000 à 1 million de dollars chaque). L'étude de l'ACDI a coûté environ 500 000 dollars. Par ailleurs, même si les études ne procurent qu'une économie de 1 % ou n'améliorent l'efficacité que de 1 %, elles se paieront facilement. En général, le BCG estime qu'en moyenne, les dépenses d'évaluation de programmes procurent des avantages (économies) d'environ trois fois leur coût (voir **annexe 21**).

4.1 Rôle du BCG

Bien que d'après la politique administrative, le BCG soit chargé d'évaluer périodiquement tous les programmes gouvernementaux en 1978, c'est une tâche tout à fait limitée, à savoir :

- élaborer/maintenir un cadre de principes

- fournir une aide technique
- inciter les ministères à établir un calendrier
- fournir l'évaluation d'études
- contrôler les activités ministérielles - mais l'administrateur général demeure chargé de la totalité du processus, ou pratiquement (le sous-ministre étant le «propriétaire» de l'évaluation et ayant la haute main sur le processus suivi).

Le *Guide d'évaluation des programmes* de 1981 précise trois objectifs pour l'évaluation des programmes : produire des conclusions crédibles et objectives, en temps opportun, sur des programmes appropriés pour l'affectation de ressources, l'amélioration des programmes et la reddition de comptes.

Le BCG insiste sur le fait que l'évaluation périodique des programmes vise avant tout à fournir un instrument qui permette de régler les problèmes de la haute direction dans chaque ministère. Les évaluations aident à mesurer le rendement et à démontrer la responsabilité devant le ministre[4], le Cabinet et le Conseil du Trésor. Pour chacune des évaluations, le client est l'administrateur général. Il n'a jamais été envisagé que l'évaluation soit un compte rendu d'experts indépendants sur le rendement, pour certains problèmes particuliers, afin de rendre responsables des hauts fonctionnaires (bureaucrates ou politiciens).

Des organismes centraux, comme le Conseil du Trésor, peuvent exiger du BCG qu'il entreprenne une évaluation, auquel cas, le BCG/CT devient le client. L'organisme central doit financer l'évaluation des programmes interministériels. Toutefois, les compressions budgétaires ont limité la capacité du BCG d'entreprendre de telles évaluations. Aucun programme de réglementation n'a jamais été l'objet d'une évaluation du BCG.

Le BCG a publié un certain nombre de manuels qui guident les évaluateurs des programmes de réglementation. La première ébauche est parue en mars 1985, soit près de huit ans après la Circulaire de 1977 du Conseil du Trésor. Chaque année, le BCG envoie une liste des évaluations terminées aux fonctionnaires qui préparent la Partie III du *Budget des dépenses*, ainsi qu'au Comité des comptes publics, si le ministère est d'accord. Ainsi, la liste publiée dans la Partie III est incomplète. Le premier plan d'évaluation des programmes figurait dans

---

4. Plusieurs fonctionnaires ont fait valoir que, même quand ils envisagent de faire des coupures dans les dépenses, les ministres ne cherchent pas à s'appuyer sur des évaluations récentes de programmes gouvernementaux. Il semble que ce soit l'«instinct» des réalités politiques qui motive largement les décisions dans ces cas-là. Les ministres tolèrent, sans appuyer activement, le système d'évaluation des programmes.

le *Plan des projets de réglementation* de 1988 (décembre 1987). Le dernier plan d'évaluation fait par le BCG remontait à avril 1990. Certains faits essentiels à propos de la politique fédérale d'évaluation des programmes (qui a coûté environ 30 millions de dollars en 1991-92) sont présentés à l'**annexe 21**.

Le personnel du BCG se concentre sur la qualité des évaluations, ainsi que sur les réactions du ministère aux recommandations. En 1992, le BCG est doté de 15 à 17 années-personnes pour l'évaluation de programmes (et n'a pas de budget pour les contrats). Il doit toutefois couvrir 44 ministères et organismes. Comme il est expliqué à l'**annexe 21**, quelque 547 évaluations ont été produites entre 1984-1985 et 1990-1991. Le personnel du BCG doit travailler à l'élaboration de méthodes d'évaluation et à la formation des évaluateurs. En revanche, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration est doté de 30 années-personnes pour mener les évaluations de programmes.

Un fonctionnaire du BCG a fait savoir que la fonction d'évaluation de programmes vient mettre en doute le mythe voulant que les organismes centraux soient dotés d'un grand pouvoir. Bien que le BCG fixe le cadre, il n'exerce pas de fonction de contrôle. Il n'a aucune autorité à cet égard. Le BCG surveille les efforts d'évaluation de programme des ministères, mais il n'est pas un organisme de contrôle. Les évaluations sont (littéralement) la propriété des ministères pour lesquelles elles sont faites, et elles sont menées par des services spécialisés du ministère. Le BCG doit demander une copie des évaluations effectuées par les ministères afin de les examiner du point de vue de leur qualité. Toutefois, les fonctionnaires déclarent que le BCG, en général, jouit habituellement d'un bon accès aux évaluations ministérielles. La critique formulée par le BCG, habituellement sur un échantillon d'évaluations d'un ou deux ans, est envoyée au sous-ministre du ministère dont les programmes sont évalués. Une copie va aussi au chef du service d'évaluation du ministère. Le pouvoir du BCG se limite à la possibilité d'embarrasser le sous-ministre ou le ministère dont les évaluations sont médiocres. Le BCG doit utiliser la persuasion, et non la force, du fait qu'il n'a pas le pouvoir de faire appliquer par les ministères les règles de ses politiques, notamment l'évaluation de programmes. Pour être des plus efficace, le BCG doit intervenir dès le début du processus d'évaluation et le surveiller au fur et à mesure de son évolution. Le BCG comprend que les pressions exercées par les groupes clients peuvent influer sur les évaluations de programmes et sur les réactions du

sous-ministre à cet égard. Le gouvernement devient de plus en plus un processus de négociation et de marchandage. Le personnel du BCG doit trouver un équilibre entre ses besoins d'accès, pour pouvoir obtenir les renseignements nécessaires, et sa capacité de voir que des améliorations sont apportées du fait de l'évaluation de programmes. C'est cette approche, qui consiste à insister sur la volonté d'améliorer le rendement, que l'on considère comme la meilleure manière de faire appliquer les réformes.

4.2 Exemple : Évaluation de programmes au ministère des Transports

Les programmes de réglementation évalués par le ministère des Transports, au cours des cinq ou six dernières années, portent sur le transport des marchandises dangereuses, la sécurité maritime et la sécurité à bord des navires, ainsi que sur la sécurité aérienne, automobile et routière (voir **tableau 10**). L'évaluation des programmes de réglementation s'intègre dans l'évaluation d'autres programmes (c'est-à-dire, les programmes de dépenses).

Les ressources dont dispose le ministère des Transports pour l'évaluation des programmes consistent dans cinq années-personnes de spécialistes, un secrétaire et un directeur général[5]. En général, le service compte 10 années-personnes au total. De plus, le service d'évaluation est doté d'un budget de 700 000 dollars pour les contrats, mais ce chiffre comprend les honoraires de conseil, le paiement des détachements, les frais de déplacement du personnel et le budget des étudiants pour l'été. Il y a cinq ans, la Direction de l'évaluation était dotée de 16 années-personnes. Le ministère des Transports insiste sur la nécessité de faire une recherche de très grande qualité sur laquelle la haute direction peut se fier lorsqu'elle prend des décisions importantes. Les évaluateurs du ministère des Transports insistent pour dire que leur approche est centrée sur l'information visant à promouvoir de meilleures décisions, p.ex., les mesures prises par des gestionnaires responsables.

L'évaluation de programme est, en général, traitée selon de multiples perspectives, à savoir, celles des clients, des gestionnaires de programmes, des experts externes, des politiciens. Le ministère des Transports fait

---

5. Aux États-Unis, par exemple, davantage de ressources ont été mises à la disposition du U.S. Department of Transportation pour étudier les avantages de la déréglementation des transports. Voir U.S. Department of Transportation (1992).

appel à un processus de contestation étendu lorsqu'une simple ébauche de l'étude d'évaluation est disponible. Avant son adoption officielle, cette ébauche est examinée par le Conseil du Trésor, par l'agent de liaison du BCG, le conseil de gestion des ressources du ministère, des consultants externes, la direction de la vérification du ministère, la direction générale cliente et les sous-ministres adjoints. Ce processus est utile à de nombreux égards : il élimine les erreurs de fait, permet d'avoir une perspective plus large et garantit la rigueur méthodologique.

4.3 Le point de vue du contrôleur général

Dans son récent témoignage devant le Comité sénatorial, le contrôleur général a insisté pour dire que «la fonction d'évaluation des programmes est assumée au sein de différents ministères... elle sert à une équipe de gestion du ministère...» Il s'agit d'un «système interne au service de l'exécutif, et il ne s'agit pas de présenter des avis divergents pour qu'ils soient débattus dans le cadre d'un forum politique»[6] (cité dans le Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1991, p. 46:15). Il a poursuivi en disant que, bien que le BCG ait élaboré les grandes lignes d'une politique pour la fonction d'examen, il ne s'agit pas de contrôler les ministères. «Nous ne leur disons pas ce qu'ils doivent faire. Nous veillons simplement à ce qu'ils se conforment à la politique en question». Comme la politique d'évaluation des programmes, de par sa conception, vise à répondre aux besoins des administrateurs généraux, afin de mesurer le rendement pour faciliter la responsabilité interne, le BCG ne formule pas de critiques sur les évaluations au Parlement ou ne les publie pas autrement. Il n'est même pas sûr que le ministre responsable obtienne une copie des «évaluations de la qualité» du BCG.

En 1977, la politique du Conseil du Trésor prévoyait un cycle de trois à cinq ans pour l'évaluation des programmes mais, dans certains cas, un cycle plus long pouvait être requis (voir Conseil du Trésor du Canada, 1981b). En 1986, ce cycle a été fixé à sept ans pour les programmes de réglementation et à 10 ans pour les lois

---

6. À noter que dans un document de 1979, le BCG a décrit l'évaluation de programmes comme «un examen et une évaluation périodiques impartiaux d'un programme ayant pour but d'établir, à la lumière des circonstances, dans quelle mesure ses objectifs, sa conception et ses résultats, tant prévus qu'imprévus, sont satisfaisants» (cité dans le Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1991, p. 46:12). On peut se demander si la méthode actuelle d'évaluation des programmes de réglementation est indépendante et objective. Les programmes sont évalués par des services du ministère dont le programme fait l'objet d'un examen, et les évaluations appartiennent à l'administrateur général.

de réglementation. Dans son témoignage devant le Comité sénatorial en 1990, le sous-contrôleur général a déclaré qu'il faudrait probablement plus de dix ans pour couvrir tous les programmes. Il a semblé peu gêné par ce fait, même lorsque les membres du Comité l'ont questionné sur ce point.

4.4 Évaluation du vérificateur général

Entre 1985 et 1989, le vérificateur général a examiné des évaluations de programmes dans trois ministères (voir **tableau 7-1**). Dans son évaluation spéciale du processus de réglementation fédérale, le vérificateur général (*Rapport* de 1989) a consacré peu de place à l'évaluation périodique des programmes de réglementation. Il a cependant signalé ce qui suit

> **Des améliorations s'imposent en ce qui a trait à l'évaluation des programmes de réglementation dans les services ministériels que nous avons vérifiés...** Un seul ministère avait cependant réalisé des évaluations de programmes de réglementation[7]... Il devient difficile d'envisager une vaste gamme d'options pratiques en raison de l'absence d'une autorisation législative pour certaines de ces options (Vérificateur général, 1989, p. 374).

L'examen fait par le vérificateur général souffre d'une faiblesse, entre autres, à savoir qu'il ne vise que quatre ministères[8]. Toutefois, en 1986, le gouvernement Mulroney s'est engagé à veiller à ce que tous les programmes de réglementation soient évalués au moins une fois tous les sept ans. Ainsi, le vérificateur général a omis de remarquer l'importance du retard accusé par le gouvernement, deux ans seulement après qu'il eut établi un calendrier pour évaluer quelque 93 programmes de réglementation, en novembre 1986[9] - voir section 4.6 ci-après. Le vérificateur général n'a pas non plus établi dans quelle mesure avait été appliquée la politique (adoptée en novembre 1987) visant à examiner[10] chaque programme de réglementation tous les sept ans.

---

7. «Nous avons constaté que l'évaluation des programmes de contrôle des apports industriels et des produits chimiques toxiques n'était pas satisfaisante. Par exemple, le ministère n'avait pas compilé suffisamment de données sur le respect des règlements existants» (Vérificateur général, 1989, p. 379).

8. À noter que le *Rapport* de 1990 du vérificateur général est tout à fait critique quant à la qualité et à la portée des évaluations de programmes faites au ministère de l'Environnement.

9. Ces renseignements n'ont pas été donnés par la DAR/SCT au vérificateur général, bien qu'un haut fonctionnaire ait déclaré que ces données avaient été requises.

10. La distinction entre l'«évaluation» et l'«examen» d'un programme de réglementation n'est pas claire pour l'auteur.

4.5 Perspective du Comité permanent sénatorial des finances nationales

Dans son rapport sur la politique du gouvernement fédéral concernant l'évaluation périodique de tous les programmes gouvernementaux, le Comité sénatorial permanent des finances nationales (1991) a donné les renseignements suivants sur la politique. En ce qui concerne la conception de la politique et le rôle du BCG, le Comité a fait les observations suivantes :

- Le Comité a remarqué que «les pouvoirs conférés au BCG en vue d'assurer le respect des normes en matière d'évaluation de programmes étaient très limités. Plus particulièrement, le Bureau n'était aucunement habilité à refuser des fonds pour des programmes aux ministères qui ne s'acquittaient pas de leurs responsabilités, même s'il pouvait recommander au Conseil du Trésor et à d'autres ministres de le faire» (p. 46:13)[11].
- Le BCG a fait valoir que «le système que nous avons conçu est un système au service de l'exécutif, et il ne s'agit pas de présenter des avis divergents pour qu'ils soient débattus dans le cadre d'un forum politique» (p. 46:15).
- En ce qui concerne le choix de programmes à évaluer, le BCG a déclaré : «Nous pouvons les influencer, nous pouvons faire des suggestions, mais nous ne les réglementons pas» (p. 46:16).
- Bien que le BCG ait déclaré qu'un quart des évaluations émanent du Conseil du Trésor ou du Cabinet, toutefois, «ni le BCG ni le Conseil du Trésor n'ont pu communiquer au Comité une liste des évaluations, soit achevées, soit en cours, demandées par les organismes centraux» (p. 46:18)[12].
- L'examen par le BCG de 150 études d'évaluation entre 1984 et 1988 a révélé que «seulement 17 % des études avaient conduit à une réforme des programmes tandis que plus de 50 % avaient entraîné ce que l'on pourrait appeler de façon approximative une gestion améliorée[13]». Cette conclusion a beaucoup préoccupé le Comité (mais voir **annexe 21** pour un point de vue plus optimiste de l'utilité des évaluations).

---

11. Bien que le BCG fasse «de façon moins régulière des appréciations de la qualité» qui sont communiquées aux ministères de façon confidentielle, «le BCG n'[était] pas prêt à les mettre à la disposition du Comité» (p. 46:15).

12. À noter cependant que ces études sont le fruit de décisions du Cabinet. Ainsi, seul le Cabinet peut les publier.

- Le Comité a trouvé des «preuves considérables» qui montrent que les évaluations de programmes entraînant des résultats négatifs conduisent aussi à des réaffectations au sein des ministères. «Il est toutefois troublé par le fait que les réductions de dépenses décidées au niveau central tiennent rarement compte des résultats d'évaluation des programmes.» (p. 46:19)

L'évaluation par le Comité de la politique d'évaluation des programmes du gouvernement fédéral et du BCG ressort des commentaires suivants :

- «À l'heure actuelle, le BCG ne dispose pas des moyens suffisants pour surveiller l'exécution de ses propres politiques. Cela transparaît en particulier de l'incapacité à fournir des renseignements fiables sur la mesure dans laquelle les programmes gouvernementaux ont été évalués... D'autres renseignements intéressants l'évaluation des programmes statutaires étaient inexacts et incomplets» (p. 46:25).
- «Le Comité a l'impression que le BCG préfère, sur le plan du contrôle de la fonction d'évaluation, agir comme intermédiaire entre le Conseil du Trésor et les organismes centraux, d'une part, et les ministères, d'autre part, plutôt que comme organisme central de plein droit» (p. 46:25).
- «En outre, le BCG ne semble pas connaître avec certitude le statut d'évaluation de programmes particuliers» (p. 46:17).
- «Le Comité croit fermement que les exigences énoncées dans la politique originale [1977] ne devraient pas être diluées par suite de l'incapacité ou du refus du BCG de les appliquer» (p. 46:16).

Le Comité a fait un certain nombre d'observations sur l'information à propos des études d'évaluation de programmes remises au Parlement.

- La qualité de l'information dans la section sur l'efficacité des programmes dans la Partie III du *Budget des dépenses* «a fait l'objet de nombreuses critiques». Toutefois, «le Vérificateur général considère néanmoins

---

13. Pour plus de détails, voir l'**annexe 21**.

qu'elle constitue le véhicule approprié de la communication au Parlement par les ministères de renseignements sur l'efficacité. À son avis, si le Parlement souhaite une meilleure information, il n'a qu'à demander aux ministères de la lui fournir» (p. 46:23)[14].

- La portée de la plupart des évaluations de programmes est largement inférieure à celle des crédits dans le *Budget des dépenses*. «Il en résulte que la décision du Parlement d'autoriser les dépenses gouvernementales est largement coupée des résultats d'évaluation» (p. 46:24).
- «Le BCG ne se montre guère intéressé à renseigner le Parlement, en dépit du fait qu'il lui incombe de superviser la Partie III du Budget des dépenses». En outre, la liste des évaluations complètes données par le BCG au Comité «renseigne encore moins sur les évaluations spécifiques que les Parties III les mieux étoffées» (p. 46:25).

Par ailleurs, le Comité a déclaré qu'«il n'y avait pas une importante demande non satisfaite d'évaluations indépendantes chez les comités de la Chambre des Communes et du Sénat» (p. 46:23).

Évaluation de l'avis du Comité sénatorial : L'importance des critiques faites par le Comité à l'endroit de la politique d'évaluation de programmes dépend du point de vue que l'on adopte sur l'objectif primordial de la politique. Le BCG estime que l'évaluation fédérale devrait être jugée avant tout d'après son caractère pertinent et son utilité pour le processus décisionnel et la responsabilisation du gouvernement. En revanche, le professeur Hartle, dont la communication a conduit aux audiences du Comité sénatorial, estime que les études sur l'évaluation de programmes devraient permettre au Parlement et au public d'obtenir de l'information sur le rendement des programmes gouvernementaux pour pouvoir tirer des conclusions sur l'efficacité des ministres et, par conséquent, du gouvernement. Pour jouer ce rôle, Hartle a raison de dire que les évaluations doivent être indépendantes et objectives et, par conséquent, elles doivent être faites par une équipe dominée par des personnes externes au

---

14. Le Comité a poursuivi ainsi : «Bien qu'il soit un haut fonctionnaire du Parlement [sic], le Vérificateur général n'a jamais reçu d'instructions précises du Parlement ou de ses comités pour des raisons qui n'apparaissent pas clairement au Comité» (p. 46:22). Cette observation ne tient pas compte du fait que le Parlement a dû adopter une proposition pour demander au vérificateur général d'exécuter une certaine vérification. Le vérificateur général n'est pas un fonctionnaire du Parlement, même s'il relève de celui-ci.

gouvernement et au ministère lui-même. Toutefois, si l'objectif de la politique est d'aider les administrateurs généraux à assumer leurs responsabilités de gestion, les évaluations ressemblent alors à une vérification interne qu'exécuterait la haute direction dans une entreprise ou dans un autre organisme. Par conséquent, il n'est pas juste de dire, comme l'a fait le Comité, que le BCG a omis de fournir au Parlement des renseignements sur les évaluations de programmes parce que (i) tel n'est pas l'objectif de la politique et (ii) le Cabinet n'a pas demandé au BCG de fournir au Parlement autre chose que la liste des évaluations de programmes dans la Partie III du *Budget des dépenses*. (Bien sûr, cette liste doit être complète et remise en temps opportun.) On se demande quelle fonction peut avoir une telle liste en termes d'obligation de rendre compte, sur le plan externe (par exemple, au Parlement et au public), si l'on sait que le BCG ne peut pas remettre de copies des évaluations à un député ou à un comité parlementaire!

Cette confusion à propos de l'objectif fondamental de la politique d'évaluation de programmes fédérale ne devrait pas signifier que tout va bien dans la politique lorsqu'elle est évaluée d'après ses propres termes.

4.6 L'évaluation de l'auteur

La politique administrative actuelle qui demande l'évaluation périodique de tous les programmes de réglementation souffre d'un certain nombre de lacunes graves. Tout d'abord, cette politique était intégrée, et le demeure, dans la politique administrative du Conseil du Trésor/BCG. Elle n'a pas force de loi. En fait, le BCG a, de par sa conception, encore moins de pouvoir pour faire appliquer la politique d'évaluation de programmes par les ministères et les organismes que n'en avait la DAR/BPAR (ou la DAR/SCT actuellement).

En 1977, la période pendant laquelle tous les programmes de réglementation devaient être évalués (146 d'après le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen de programmes en 1986) a été fixée à trois à cinq ans. Ce chiffre a été porté à sept ans en 1986 et, en 1991, l'intervalle entre les évaluations a été laissé à l'entière discrétion de l'administrateur général du ministère titulaire du programme (voir **annexe 14**).

La politique d'évaluation périodique avait été conçue, dès le départ, comme un instrument pour aider la haute direction d'un ministère à assumer ses responsabilités[15]. Elle n'a jamais été conçue comme un moyen, pour les personnes de l'extérieur (comme le Parlement ou les citoyens), d'obtenir des renseignements sur le rendement des programmes de réglementation et, par conséquent, d'utiliser l'information afin de contraindre la reddition de comptes par les intéressés, notamment par le ministre.

Les évaluations de programmes sont une certaine forme d'auto-évaluation par les ministères gouvernementaux[16], et ce, en violation de la règle voulant qu'aucune personne ne peut être, à la fois, juge et partie. Les fonctionnaires du BCG soutiennent que la fidélité au principe rigoureux de l'évaluation de programmes[17] veut dire qu'il importe peu que l'analyste soit interne ou externe au ministère évalué. Ce qui compte, ce sont les données chiffrées et l'analyse soigneuse. De telles études n'offrent pas un jugement sur l'administrateur général. Cette perspective semble plutôt idéaliste. Les évaluateurs sont des employés de catégorie intermédiaire dans le ministère dont le programme fait l'objet de l'évaluation. Leur carrière est très largement liée à la satisfaction de l'administrateur général auquel le rapport est destiné, lequel est, en théorie, chargé de la gestion du programme évalué.

Le BCG a été lent pour préparer les documents analytiques et méthodologiques visant à aider les fonctionnaires ministériels à faire l'évaluation. Par exemple, bien que le BCG se soit vu confier la charge de la politique pendant les évaluations périodiques de tous les programmes gouvernementaux, ce n'est qu'en mars 1985

---

15. Le sous-ministre, étant, en titre, responsable de la gestion du ministère, est le client des évaluations de programmes *ex post*, tout comme il est le client des vérifications internes pour les dépenses de son propre ministère. La vérification interne est, bien entendu, indépendante des personnes qui administrent les programmes. La personne chargée de l'évaluation *ex post* des programmes, à l'instar du vérificateur interne, relève directement du sous-ministre. (Cette relation ressemble beaucoup à celle qui existe dans les grandes sociétés du secteur privé).

16. Des évaluateurs externes bénéficieraient d'une plus grande indépendance, mais ils connaîtraient probablement moins de choses sur le programme, les acteurs et le contexte politique plus vaste dans lequel le programme a fonctionné. Par ailleurs, ils apporteraient sans doute davantage de connaissances qui seraient très utiles pour mener l'évaluation. Il existe toutefois le danger qu'ils ne s'inquiètent pas suffisamment des conséquences de leurs recommandations, puisqu'ils ne seront pas là pour les mettre en pratique, ou pour porter la responsabilité.

17. Voir Conseil du Trésor du Canada (1981b), (1981c), (1986).

qu'il a produit une ébauche du *Guide sur la fonction d'évaluation de programmes*. La version définitive a paru un an plus tard.

Il est tout à fait impossible d'obtenir une liste complète et exacte de tous les programmes de réglementation qui ont été évalués de 1978 à 1992 (voir ci-après). Il est difficile d'obtenir des copies des rapports d'évaluation concernant les programmes de réglementation. En dépit de son rôle en tant qu'organisme chargé de la responsabilité politique des évaluations périodiques, le BCG ne conserve pas de copies des rapports d'évaluation. Les ministères auxquels l'auteur s'est adressé ont, en général, pu fournir un certain nombre d'exemples d'évaluations de programmes de réglementation, mais la section sur les recommandations est confidentielle, tout comme la réponse faite par l'administrateur général qui dit quelles mesures il (ou elle) entend prendre à la lumière de l'évaluation[18].

Bien que la politique du Conseil du Trésor de 1977 ait précisé que tous les programmes du gouvernement doivent être évalués tous les trois à cinq ans, seulement sept sur 100 programmes de réglementation au moins avaient fait l'objet d'une évaluation, sous la responsabilité du BCG, de 1979 à 1984, si l'on en croit un document de la DAR/BPAR en 1986. Le BCG a déclaré qu'au mois d'octobre 1985, quelque 14 programmes de réglementation dans huit ministères avaient déjà été évalués (Conseil du Trésor du Canada, 1986, p. 57). La première évaluation avait été faite en septembre 1980, soit trois ans après l'implantation de la politique.

Selon le Plan d'action du processus de réglementation de 1986, tous les programmes de réglementation seraient évalués, du point de vue de leur efficacité et de leur efficience, au moins une fois tous les sept ans. La liste de la DAR/SCT, pour les programmes de réglementation ou programmes connexes, en comptait 146. Toutefois, en novembre 1986, seulement 93 programmes étaient énumérés dans le plan d'évaluation de la réglementation proposé, préparé par la DAR. À cause de la réticence du BCG à s'engager dans un calendrier d'évaluations établi par la DAR/BPAR en 1986, le Plan d'évaluation n'a pas paru dans le premier *Plan des projets*

---

18. Il existe plusieurs éléments au texte type d'évaluation de programmes, savoir l'évaluation, les conclusions et les recommandations du sous-ministre adjoint de l'examen de programmes, le dossier des décisions du sous-ministre du ministère et le plan de mise en oeuvre par la direction des programmes qui montre comment elle entend remédier aux problèmes mis en évidence par l'évaluation. La Direction de la vérification du ministère est censée vérifier le plan de mise en oeuvre.

de réglementation publié à la fin de 1986. Le calendrier a plutôt été publié dans le *Plan des projets de réglementation* publié à la fin de 1987 (pour 1988). En dépit des efforts de la DAR/BPAR pour persuader les ministères de respecter le calendrier, seulement 10 des 38 évaluations prévues avaient été faites avant le mois de mars 1988. En mars 1990, le BCG a rapporté que 28 programmes de réglementation avaient fait l'objet d'une évaluation (**tableau 7-2**). L'auteur a découvert que 51 autres évaluations avaient eu lieu entre 1980 et juin 1992 (**tableau 7-3**). Seulement 14 de ces évaluations avaient été faites avant 1986. Quelque 22 programmes doivent être évalués en 1992 ou au début de 1993 - voir **tableau 7-4**. La gestion de cette fonction par le BCG ne permet pas de dire si d'autres évaluations ont été faites. Il semble toutefois clair que le Cabinet n'a pas respecté son engagement d'évaluer tous les programmes de réglementation tous les sept ans. Il semble donc qu'un total d'environ 77 programmes de réglementation a été évalué entre 1977 et la mi-1992. D'après la liste de la DAR/BPAR des 93 programmes de réglementation compilés en 1986, un nombre important de programmes de réglementation n'ont pas encore été évalués ou n'ont été évalués qu'une fois au cours de la période de 15 ans. Si l'on part de la liste du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, qui comporte 146 programmes fédéraux de réglementation ou programmes connexes, l'écart entre ce qu'exige la politique de 1977 et la réalité est encore plus grand.

En dépit des grandes déclarations qui ont été faites, les révisions apportées par le BCG, en août 1991, à la politique d'évaluation des programmes de 1977, ont eu pour principal effet de réduire encore l'influence du centre sur l'évaluation périodique de tous les programmes gouvernementaux (voir **annexe 14**). Par exemple, il incombe maintenant aux sous-ministres de décider avec quelle fréquence les programmes doivent être évalués. Par le passé, chaque programme devait être évalué au moins une fois tous les sept ans. Il est juste de dire que FP 2000 a modifié l'éthique en ce qui concerne le rôle des organismes centraux. On cherche surtout aujourd'hui à «laisser les gestionnaires gérer» et à leur donner davantage d'autonomie. C'est ce qui ressort de la dernière déclaration de principes du BCG, faite en août 1991, sur l'évaluation de programmes. Toutefois, il n'est pas clair que les administrateurs généraux soient davantage tenus de rendre des comptes.

À cause de FP 2000 (voir Gouvernement du Canada, 1990) et de la politique d'accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels (une politique du Conseil du Trésor instituée en 1986), la reddition de comptes ne signifie guère plus qu'une auto-évaluation par les fonctionnaires ministériels pour les sous-ministres. Les évaluations périodiques constituent seulement un moyen de plus que le sous-ministre utilise pour gérer son ministère afin d'atteindre des objectifs formulés par eux dans une très large mesure. Autrement dit, chaque sous-ministre est considéré comme étant mieux placé pour évaluer le rendement de son ministère. Encore une fois, cette politique n'est pas conçue pour aider le Parlement ou les contribuables à évaluer les programmes afin d'engager la responsabilité de l'État. À noter qu'il n'y a jamais eu d'«âge d'or» du contrôle exercé par les organismes centraux. Depuis le *Glassco Commission Report* de 1962, on a assisté à une augmentation constante des délégations de pouvoirs faites aux ministères et aux organismes. Quoi qu'il en soit, il est important d'établir une distinction entre le contrôle des organismes centraux et le rôle qu'ils jouent pour créer et contrôler les politiques, mais sans contrôler le comportement de ministères ou d'organismes qui y sont assujettis.

Le Parlement ne fait aucun examen, ni aucune évaluation, et il n'exerce pas de surveillance, en ce qui concerne le principe d'évaluation périodique des programmes gouvernementaux. En 1990, le professeur D.G. Hartle (ancien haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor) a envoyé un article au Comité sénatorial des finances nationales, dans lequel il critiquait sévèrement la politique et recommandait qu'un comité sénatorial joue un rôle de surveillance. Le Comité a tenu des audiences assez longues sur cette politique, mais sa seule recommandation a été de transférer tous les fonctionnaires du service d'évaluation de l'ensemble des ministères au BCG, là où leur carrière ne serait pas mise en danger si leur rapport ne plaisait pas à l'administrateur général chargé du programme. Le problème fondamental que pose la critique formulée par Hartle tient au fait, comme il a déjà été relevé, que l'auteur part d'une fausse prémisse. M. Hartle croit, de toute évidence, que la politique d'évaluation périodique de tous les programmes gouvernementaux vise avant tout à fournir des renseignements que le Parlement et le public pourront utiliser pour engager la responsabilité du gouvernement du moment. Toutefois, même un examen rapide des documents liés à la politique d'évaluation de programmes de 1977, qu'a produit le Secrétariat

du Conseil du Trésor ou le BCG[19], montre que la politique ne vise pas la reddition de comptes au Parlement et au public, mais qu'elle est, en fait, un moyen pour aider les sous-ministres à gérer les ministères dont ils sont chargés.

Les rôles et les responsabilités des sous-ministres (SM) sont complexes et souvent subtils. Les sous-ministres ne doivent pas porter la responsabilité de la politique, celle-ci revenant aux ministres, même si les sous-ministres peuvent très bien jouer un grand rôle en la matière. Les sous-ministres doivent être responsables de la gestion des opérations ministérielles. Le système actuel d'évaluation de programmes est conçu comme un outil de gestion, pour mesurer le rendement, afin de départager les responsabilités entre le ministre, le Cabinet et le Conseil du Trésor. On insiste sur l'évaluation des résultats, l'explication des manquements et la correction de problèmes au sein des ministères. Les évaluations peuvent être influencées par le style de gestion de l'administrateur général, mais tel n'est pas le principal objectif parce que le client est le sous-ministre. Il existe un très grand nombre de problèmes lorsqu'il s'agit d'attribuer la responsabilité de l'inefficacité ou l'inefficience d'un programme. Les résultats médiocres doivent-ils être imputés à une mauvaise conception initiale, une mauvaise gestion (d'une bonne conception), à des fondements conceptuels incorrects (par exemple, une mauvaise appréciation du problème visé par le programme) ou serait-ce que les véritables objectifs diffèrent des objectifs déclarés? Il est difficile de trouver les causes.

Je conviendrais avec Hartle que le gouvernement fédéral ne fait aucun effort pour fournir des évaluations systématiques pour ses centaines de programmes (qui coûtent quelque 120 milliards de dollars par an[20]) afin de rendre compte au Parlement et au public. Évidemment, sans information valide et fiable à cet égard, la reddition de comptes est une notion vide de sens. Je reviens au problème important de la responsabilisation au chapitre 8 et propose certains changements qui donneraient au Parlement un rôle plus important dans l'évaluation des programmes de réglementation.

---

19. Voir, par exemple, BCG (1991a), (1991b); Conseil du Trésor du Canada (1981a), (1981b), (1981c), (1985a), (1986), (1991a), (1991b); Secrétariat du Conseil du Trésor (1977a), (1977b), (1981), (1986), (1991).

20. Ce chiffre exclut l'intérêt sur la dette publique.

Tableau 7-1

VÉRIFICATIONS PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION, DE 1985 À 1989

Question	Ministère/Organisme	Année du rapport annuel	Chapitre
• Cadre de réglementation	Vérification spéciale	1989	17
• Mise en oeuvre	Environnement	1989	11
	Agriculture	1988	8
	Pêches et Océans	1988	13
	Santé et Bien-être social	1987	12
	Commission nationale de l'énergie	1984	10
• Analyse coûts-avantages	Pêches et Océans	1986	10
	Commission de contrôle de l'énergie atomique	1985	8
	Transports	1985	13
• Évaluation de programmes	Douanes et Accise	1987	5
	Transports	1987	13
	Assurances	1986	12

Source : L. Denis Desautels, «Statement Before the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Committee on Finance», 9 juin 1992.

Tableau 7-2

BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL : LISTE DES ÉVALUATIONS DE PROGRAMME DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRAUX, 1986 À MARS 1990

Ministère/Organisme	Titre de l'étude*	Date d'achèvement prévue	État au 31 mars 1990
Commission de contrôle de l'énergie atomique	Programme à l'appui des garanties	Juillet 1987	Note d'évaluation envoyée au BPAR le 19 décembre 1988
	Recherche en réglementation	Janvier 1987	Note de résumé envoyée au BPAR le 19 décembre 1988
Communications	Programme de biens culturels mobiliers	Juin 1987	Étude achevée en sept. 1988; note sur la situation terminée
Consommations et Affaires commerciales	Publicité sur les aliments à la radio et à la télévision, autorisation préalable	Juillet 1986	Note d'évaluation envoyée au BPAR le 22 mai 1987
	Pratiques commerciales : publicité mensongère	Octobre 1986	S/O
	Information sur la production pour les consommateurs : secteur alimentaire	Mars 1987	Rapport final reçu le 25 août 1987 (encore avec le SMA en attendant l'achèvement d'études connexes sur les textiles et la justification); note sur la situation terminée
	Poids et mesures : recouvrement des coûts/Privatisation	Juin 1987	Rapport approuvé et envoyé au BPAR; note d'évaluation sera faite quand l'évaluation des Poids et Mesures : Valeur pour l'argent sera terminée
	Faillite : justification, objectifs et indices	Mars 1988	Rapport approuvé par le SM; suivi en cours
Emploi et Immigration	Application de l'immigration : évaluation des activités de contrôle au Canada et d'exécution de la loi	Novembre 1987	Étude achevée en octobre 1987; note sur la situation terminée
Énergie, Mines et Ressources	Planification d'urgence sur l'énergie	Sept. 1988	Étude achevée en décembre 1988; liens avec le principal essai mené par l'Office international de l'énergie
	Administration de la Loi sur les explosifs	Mars 1988	Étude achevée en janvier 1989
Environnement	Programme visant à contrôler les émissions et les effluents industriels	Mars 1988	Note d'évaluation envoyée au BPAR, le 16 nov. 89
	Commercial/Poisons chimiques	Mars 1988	Note d'évaluation envoyée au BPAR, le 16 nov. 89
	Rejet en mer et programme des travaux maritimes	Mars 1988	Note d'évaluation envoyée au BPAR, le 16 nov. 89

* Certains titres n'ont pas de traduction officielle.

Tableau 7-2 - Fin

Ministère/Organisme	Titre de l'étude	Date d'achèvement prévue	État au 31 mars 1990
Affaires extérieures	Contrôle à l'exportation	Janvier 1987	Note de résumé envoyée au BPAR, le 2 août 1988
	Contrôle à l'importation	Janvier 1987	Note de résumé envoyée au BPAR, le 2 août 1988
Santé et Bien-être social	Innocuité, qualité et efficacité des médicaments	Juillet 1988	Rapport achevé en mars 1989; autorisation du SM donnée en juin 1989; note d'évaluation en cours
Affaires indiennes et du nord	Pétrole et gaz indiens	Avril 1987	Note de résumé envoyée au BPAR, le 2 août 1988
	Minéraux indiens	Déc. 1987	Note de résumé envoyée au BPAR, le 2 août 1988
	Ressources forestières sur les terres indiennes	Déc. 1987	Rapport final reçu le 25 août 1988; note d'évaluation en cours
Secrétariat d'État	Enregistrement de la citoyenneté	Automne 1987	Note de résumé envoyée au BPAR, le 24 nov. 1989
Transports Canada	Marine (Règlements de sécurité)	Juillet 1986	S/O
	Contrôle des mouvements maritimes	1986-87	Note de résumé envoyée au BPAR, le 2 août 1988
	Transport des marchandises dangereuses	Automne 1987	Étude achevée en février 1988; note d'évaluation en cours
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	Règlementation de la radio	Juin 1988	Étude achevée; note d'évaluation envoyée au BPAR, le 19 avril 1989
Douanes et Accise	Droits d'accise	Mars 1989	Étude achevée en août 1989; approuvée par le Comité de vérification et d'évaluation en août 1989; ébauche de plan d'action au Comité 89.10; note d'évaluation sera préparée

Sources : Bureau du contrôleur général, «Rapport sur la situation de l'évaluation des règlements : Mars 1990»; et juin 1987 (Ottawa: BCG).

Tableau 7-3

LISTE DES ÉVALUATIONS DE PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE RÉGLEMENTATION, DE 1984 À JUIN 1992

[non rapportée au tableau 7-2]

- Garde côtière canadienne
  - Protection de l'environnement maritime et décontamination (1990/91)
- CRTC
  - Réglementation des télécommunications (1990/91)
- Ministère de l'Agriculture
  - Assurance de la santé des plantes et de l'intrant (sept. 1986)
  - Maintien de marchés (Classement et inspection) (jan. 1986)
  - Surveillance des hippodromes (mars 1986)
  - Salubrité des viandes (mai 1986)
  - Loi sur la généalogie des animaux (mars 1992)
- Ministère de la Consommation et des Affaires commerciales
  - Programme des produits de consommation (1986)
  - Évaluation des inspections (1985-87)
  - Examen de la réglementation et processus de modification dans le domaine des produits de consommation (1987/88 ou 88/89)
- Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
  - Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles (1985-87)
  - Planification d'urgence sur l'énergie (décembre 1988)
- Ministère de l'Environnement
  - Loi sur les ressources en eau du Canada (1987/88 ou 88/89)
- Ministère des Pêches et Océans
  - Programme de surveillance et d'exécution (1984)
  - Effet de dissuasion du programme de surveillance et d'application dans la région du Québec (1985-87)
  - Pacifique : droits à payer pour l'obtention d'un permis (janvier 1991)
  - Pacifique : gestion des pêches et répartition des ressources (juin 1992)
- Ministère du Travail
  - Sécurité et santé au travail (juin 1990)
  - Normes de travail (déc. 1991)
  - Programme de surveillance environnementale de l'industrie du grain (1987/88)
  - Équité salariale (1989/90)

Tableau 7-3 - Fin

- Ministère de la Santé et du Bien-être social
  - Risques environnementaux (1985-87)
  - Laboratoire de lutte contre la maladie (1985-87)
  - Programme visant l'innocuité, la qualité et la valeur nutritive des aliments (1985-87)
  - Services de santé de réglementation (janvier 1991)

- Ministère du Revenu national
  - Programme d'exécution de la Loi sur l'accise (1990)
  - Programme des déclarations d'importation (1986)
  - Installations frontalières communes, Douanes et accise (mai 1989)
  - Étude de l'examen du Bureau (déc. 1989)

- Ministère des Transports
  - Réglementation aérienne et Programme de sécurité aérienne (1990)
  - Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile (mai 1919)
  - Transport des marchandises dangereuses (février 1988)
  - Services du mouvement des navires (1987/88)

- Conseil national de l'énergie
  - Groupe de soutien de la réglementation : Bureau du secrétariat (avril 1990)
  - Approvisionnements en énergie (octobre 1990)

- Conseil national de la recherche
  - Normes physiques (1985-87)

- Bureau du Surintendant des institutions financières
  - Surveillance des régimes de pensions (1987/88 ou 1988/89)

- Commission de la fonction publique
  - Équité en matière d'emploi (1989/90)

Sources : *Bulletin d'évaluation des programmes*, n° 29, décembre 1991; *L'évaluation de programmes - Bulletin d'activités*, n° 25, juillet 1990; Bureau du contrôleur général, «Études d'évaluation du gouvernement fédéral achevées au 15 mai 1989», 22 juin 1989; BCG, «Études d'évaluation du gouvernement fédéral achevées au 31 mars 1988», 18 novembre 1988, mineo; BCG, «Études d'évaluation du gouvernement fédéral achevées d'avril 1985 à mars 1987» (Ottawa: BCG, 1 octobre 1987); Siegel (1990); et base de données informatiques au Bureau du contrôleur général.

Tableau 7-4

PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION À ÉVALUÉR EN 1992

Le Plan d'évaluation des programmes de réglementation de 1992, contenu dans le *Plan des projets de réglementation fédérale 1992*, énumérait les évaluations qui devaient être achevées en 1992 ou au début de 1993.

- Agriculture
  - Office de stabilisation des prix agricoles/Office des produits agricoles
  - Programme national tripartite de stabilisation
  - Développement des marchés internationaux
  - Innocuité et inspection des aliments
- Finances
  - Blanchiment d'argent - obligations de tenue de documents
- Pêches et Océans
  - Évaluation de la délivrance de permis, de l'allocation des ressources et de la réglementation dans le Pacifique
  - Évaluation de la gestion, de la remise en état et de l'amélioration de l'habitat du poisson
- Santé et Bien-être social
  - Instruments médicaux
- Travail
  - Étude d'évaluation des Services fédéraux de médiation et conciliation
- Revenu Canada, Douanes et Accise
  - Étude portant sur les mécanismes de sanction et de recours
  - Pouvoirs des agents des douanes (Agent de la paix) «E.A.L.F.»
- GRC
  - Règlement sur la pension de retraite de la GRC 8(1)
  - Règlement de la GRC 1988, 48(1)c)
  - Règlement sur la pension de retraite de la GRC 10(1)
  - Coûts exigibles pour le Carrousel de la GRC
  - Coûts pour la formation des chiens policiers
  - Transfert ou location du matériel de la GRC
  - Règlement de la Gendarmerie Royale du Canada 1988
  - Règlement de la GRC (1988) 36a)
- Transports Canada
  - Sécurité maritime - étude préparatoire et étude d'évaluation
  - Sécurité ferroviaire - étude d'évaluation
- Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
  - Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses

---

Source : Gouvernement du Canada, *Plan des projets de réglementation fédérale 1992* (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services), pp. 223 à 225.recherche

Chapitre 8

SUGGESTIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE

- «Les nouvelles idées sont toujours suspectes, et souvent rejetées, tout simplement parce qu'elles ne sont pas déjà connues.»
  - John Locke (1632-1704)

- *"Qui custodiet ipsos, Custodes?"*
  - Juvenal (60 - c.130)

1.0 INTRODUCTION

Les chapitres 5, 6 et 7 ont présenté une évaluation des efforts qui ont été faits pour améliorer le processus de réglementation fédérale au Canada depuis que le gouvernement Mulroney est entré au pouvoir en 1984. Dans le présent chapitre, je décris certaines réformes qui pourraient être apportées au processus de réglementation afin d'améliorer l'efficacité dans l'attribution et la reddition de comptes. Au chapitre 9, il sera question de la probabilité de voir de telles réformes mises en oeuvre, compte tenu de la conception même du système de gouvernement canadien.

Le présent chapitre est organisé de la façon suivante : la section 2 traite de l'approche générale adoptée dans l'élaboration des propositions de réforme. La section 3 fait valoir les avantages d'une meilleure reddition de comptes, par le Cabinet, au Parlement et au public, en ce qui concerne le processus de réglementation. La section 4 présente certaines propositions en vue d'améliorer les exigences de préavis et de consultation. À la section 5, les propositions concernent l'amélioration de la politique de réglementation fédérale. La section 6 fait valoir que le gouvernement fédéral devrait commencer à calculer le coût des nouveaux règlements, dans une première étape en vue de l'affectation de ces coûts d'une façon plus efficace. La section 7 renferme des recommandations afin de modifier et étendre le rôle du Parlement dans le processus de réglementation. La section 8 offre des suggestions en vue d'améliorer le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. La section 9 traite de changements possibles dans le rôle de la Direction des affaires réglementaires. Enfin, la section 10 présente quelques autres propositions de réforme du processus de réglementation fédérale.

2.0 APPROCHE GÉNÉRALE VISANT À AMÉLIORER LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

En termes très généraux, les principales réformes proposées visent à une affectation plus rationnelle des ressources dans l'activité de réglementation au gouvernement fédéral et à améliorer la reddition de comptes au Parlement et au public par le Cabinet, eu égard à son rôle dans l'élaboration des règlements.

Les arguments en faveur d'une meilleure reddition de comptes sont énoncés à la section 3. Pour atteindre ces objectifs, les principaux moyens sont les suivants :

- amener les décideurs à réfléchir au coût des nouveaux règlements et à les affecter, tout comme ils le font habituellement pour les dépenses publiques;
- fournir plus d'information de meilleure qualité, sur les coûts et les avantages des projets de règlement, aux décideurs-clés au sein du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et au public;
- appliquer de façon plus stricte, au Cabinet, les critères d'efficacité en ce qui concerne les nouveaux règlements;
- renforcer le système actuel, tant de l'évaluation *ex ante* que de l'évaluation *ex post*, des projets de règlement et des programmes de réglementation en donnant plus de responsabilités au Parlement.

Un système complexe, comme le processus de la réglementation, ne peut être amélioré à moins de se conformer à un certain nombre de critères. Les changements doivent être tout d'abord corrects du point de vue analytique et technique. Deuxièmement, ils doivent créer de nouvelles incitations pour leur mise en oeuvre, ou intégrer celles qui existent déjà, avec le même objectif. Autrement dit, les changements doivent être faisables et pratiques du point de vue de l'organisation et de ses réalités. Enfin, et ce n'est pas le moindre des aspects, les changements envisagés doivent bien s'insérer dans le contexte politique et économique plus vaste au sein duquel les ministres du Cabinet et les fonctionnaires sont appelés à travailler.

Les tentatives d'amélioration du processus de réglementation fédérale doivent composer avec une foule de contraintes.

- Les changements proposés au processus de réglementation fédérale doivent s'intégrer dans un contexte de compressions fiscales sévères[1]. Ainsi, on ne peut créer de nouveaux organismes à un moment où le gouvernement cherche à les éliminer (on se souvient de la disparition de 46 organismes, notamment le Conseil économique, le Conseil des sciences, et la Commission de réforme du droit, annoncée dans le Budget de février 1992).
- Les changements doivent être fondés sur un «travail dans le cadre» d'organismes existants dont les frais généraux sont déjà payés.
- Les changements envisagés doivent renforcer les aspects positifs les réformes de 1986, au lieu d'insister sur ce qui n'a pas fonctionné. Aucun gouvernement ne veut donner l'impression qu'il modifie en profondeur une série de «réformes» qu'il avait annoncées à grands cris. Heureusement, comme il a été dit au chapitre 5, la conception générale des réformes de 1986 est très forte. Le problème tient aux lacunes qui sont apparues dans leur application.
- L'approche générale doit être une «politique des petits pas» qui permettrait de corriger le système graduellement, pour qu'il intègre des caractéristiques lui permettant d'améliorer la législation par délégation. Il est important de ne pas aggraver les conflits de compétence entre les ministères et de répartir le travail entre eux de façon acceptable.
- Il faut trouver certains changements qui ont un attrait politique pour que les médias montrent le gouvernement actuel sous un jour favorable. Cette question fait l'objet d'un exposé plus détaillé au chapitre 9.
- Il faut comprendre que les réformes envisagées du processus de réglementation, qui imposeront effectivement des limites à l'exercice par le Cabinet de ses larges pouvoirs discrétionnaires, sont nécessaires

---

1. Voir par exemple l'exposé économique du ministre des Finances, 2 décembre 1992.

et sont susceptibles d'être mal accueillies, sauf si les ministres estiment que ce n'est qu'en les appliquant qu'ils pourront contribuer à réaliser les objectifs politiques du gouvernement. Les changements de politique administrative, comme ceux de 1986, semblent imposer des contraintes aux ministres (et à leurs ministères), mais ils ne constituent qu'une forme d'autoréglementation qui peut être évitée si le partage des avis au sein du Cabinet va dans ce sens (voir chapitre 5). Il est sûr que les fonctionnaires chargés de l'administration des politiques administratives ne sont pas en mesure d'empêcher les ministres de violer leurs propres règles. En outre, le public n'a pas l'information nécessaire pour vérifier dans quelle mesure le cabinet fait fi (viole?) de ses propres règles. Il n'existe aucun organisme, même doté de pouvoirs modérés et d'un degré d'indépendance restreint, qui soit chargé de mettre en oeuvre la politique administrative relative au processus de réglementation[2]. En bref, ces politiques n'ont de force que tant et aussi longtemps que le Cabinet le juge utile.

3.0 POUR UNE MEILLEURE REDDITION DE COMPTES DU CABINET AU PARLEMENT ET AU PUBLIC

Je propose qu'un certain nombre de réformes du processus de réglementation fédérale portent sur une meilleure reddition de comptes du Cabinet au Parlement et au public. Ce changement s'impose du fait de la nature même du processus de réglementation dont les aspects principaux sont inhérents au gouvernement par cabinet.

3.1 Reddition de comptes dans la pratique

En théorie, un gouvernement de type «Westminster» se caractérise par la responsabilité collective (cabinet) et la reddition de comptes du corps législatif (notamment la Chambre des communes) et, à travers lui, au peuple. En réalité, le modèle de Westminster est surtout célèbre parce qu'il est centré sur la responsabilité du Cabinet et qu'il facilite, par conséquent, la tâche des citoyens quand ils exigent du gouvernement en place qu'il leur rende des comptes. Dans la pratique, le modèle de Westminster, ou le gouvernement par cabinet, est tout à fait inadapté pour

---

2. À noter une exception : les organismes de réglementation qui violent les normes du principe de l'application régulière dans le cadre de leurs instances officielles pourraient très bien être poursuivis, et la justice pourrait freiner leurs excès.

plusieurs raisons. Il viole tous les éléments du système efficace de reddition de comptes : rapidité de réaction, caractère adapté de la réaction, lien étroit entre les pénalités ou les récompenses et le rendement, information adéquate pour juger le rendement et capacité de récompenser ou de punir ceux dont le rendement est jugé respectivement supérieur ou inférieur. La reddition de comptes au public exige que les citoyens soient informés dans le détail sur le rendement de ceux qui sont au pouvoir (ou à qui le pouvoir a été délégué). Ces renseignements sont largement contrôlés par le Cabinet qui a un pouvoir énorme pour manipuler la situation de façon à présenter sa conduite sous le meilleur jour. Par exemple, les évaluations périodiques (tous les 7 ans ou plus) des programmes de réglementation sont menées par un service du même ministère (voir chapitre 7). Les recommandations sont confidentielles, tout comme la réaction du sous-ministre à celles-ci. Il est difficile d'obtenir des rapports sur ces évaluations, et elles ne sont pas examinées par un comité parlementaire qui pourrait constituer un cadre de discussion pour évaluer leurs qualités et déterminer comment l'administrateur général a réagi aux recommandations. Deuxièmement, le Cabinet dispose d'énormes ressources, monétaires et autres, pour façonner l'image qu'il donne au public de son rendement grâce à l'information qu'il fournit et à la façon dont celle-ci est diffusée. En politique, la perception tient lieu de réalité, et il est souvent plus facile de changer les perceptions que de changer la réalité. Troisièmement, le Parlement fait peu de choses pour empêcher ou dénoncer la mauvaise utilisation du pouvoir par le Cabinet, en particulier parce que le Cabinet a une grande influence sur le comportement des députés du parti au pouvoir. Par exemple, d'ambitieux députés d'arrière-banc, au sein du parti au pouvoir souhaitent ardemment obtenir un siège au Cabinet, ou être nommés à d'autres postes prestigieux (comme secrétaire du Parlement ou président de comité) de sorte qu'il est peu probable qu'ils militent pour une reddition de comptes par les ministres. Les pressions collégiales exercées du fait que l'on s'identifie avec une certaine équipe sont tout aussi importantes. Bien entendu, la sanction ultime consiste dans le refus d'appuyer la candidature d'un membre qui veut se présenter à nouveau aux élections (le premier ministre doit signer les documents de mise en candidature de tous les candidats de son parti) et même dans l'expulsion du caucus (comme ce fut le cas pour le député conservateur Alex Kindy qui s'était opposé à la TPS). Les comités ont de modestes ressources et ne disposent que d'un personnel professionnel limité pour aider les membres (obtenir surtout par le biais de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement).

Les comités sont dominés par le parti au pouvoir et ils ont très peu de chances de pouvoir modifier les initiatives de politique du Cabinet. Ceux qui soutiennent que l'opposition assure la reddition de comptes par le gouvernement ne semblent pas comprendre que les partis d'opposition ne souhaitent pas du tout améliorer le rendement du gouvernement. Ils cherchent plutôt à provoquer sa défaite et à s'emparer du pouvoir. Bien que les partis d'opposition parlent de rendre le Cabinet plus responsable, une fois au pouvoir, ils comprennent les avantages à maintenir le pouvoir du Cabinet.

La théorie de la responsabilité dans le modèle du gouvernement par cabinet veut, notamment, que chaque ministre se soumette à la période de questions. Dans la pratique, il s'agit d'une forme de «théâtre» quotidien produit pour les nouvelles du soir à la télévision - si quelqu'un se comporte vraiment de manière choquante. Dire que le premier ministre et ses ministres doivent conserver la confiance de la Chambre des communes, lorsque leur parti détient la majorité des sièges, relève aussi de la fiction. Le «whip» du gouvernement porte bien son nom. Son travail consiste à rappeler aux députés de l'arrière-banc la «Real Politik» du gouvernement par cabinet : le Cabinet s'occupe de la réflexion et les députés d'arrière-banc applaudissent les déclarations des ministres du Cabinet et votent comme on leur dit de voter. Les députés d'arrière-banc obtiennent de l'avancement (p. ex., au Cabinet), non pas en représentant leurs électeurs, mais en faisant accepter les politiques du Cabinet par leurs circonscriptions. Il n'est donc pas étonnant que les membres de l'opposition se concentrent sur les «scandales» (qui sont faciles à comprendre pour les électeurs), plutôt que sur la preuve du mauvais rendement du Cabinet sur des questions de fond (ces renseignements sont difficiles à obtenir).

3.2 Exigences de la reddition de comptes effective

La reddition de comptes impose que tout mauvais rendement donne lieu à des sanctions négatives pour les personnes responsables dans un délai raisonnable. Dans le cas du Cabinet, le message aux citoyens est : «Si vous pensez que nous avons mal travaillé, vous pouvez nous éjecter du gouvernement à la prochaine élection générale». Cette solution n'est pas satisfaisante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la prochaine élection n'est peut être que dans plusieurs années. Deuxièmement, les électeurs ne votent que pour leur député local. Le mandat électoral n'est

que le résultat statistique des millions de choix individuels[3]. Troisièmement, même si les électeurs pouvaient agir de manière cohérente et collective, le fait de mettre les «bandits» dehors ne serait qu'une solution médiocre à un problème relativement limité pour lequel une poignée de personnes devraient être punies. Par conséquent, les électeurs ne disposent pas de ripostes mesurées à utiliser pour rendre le gouvernement responsable. Ils peuvent se servir de la «bombe atomique» en votant contre le candidat du parti au pouvoir à l'élection suivante, ou bien ils souffrent de frustration - peut-être lanceront-ils des insultes envers l'image télévisée du premier ministre pendant les nouvelles. Il ne sert absolument à rien de crier contre un ministre du Cabinet au cours d'une réunion publique ou d'écrire une lettre d'injures ne sert absolument à rien si l'on cherche à rendre un ministre ou le Cabinet responsable. Telle est peut-être la raison de l'augmentation du nombre des groupes d'intérêt et de leur niveau d'activité. Ceux-ci ont pour objectif de promouvoir les intérêts des membres entre les élections, lorsque les autres moyens pour faire pression sur le gouvernement sont inefficaces. Dans la pratique, par conséquent, la responsabilité collective correspond souvent à une absence de responsabilité individuelle pour un rendement insatisfaisant.

La reddition de comptes effective repose sur une information utile et opportune, à propos du rendement de ceux qui doivent rendre des comptes. Le secret traditionnel de secret du Cabinet - qui va bien au-delà des délibérations des membres du cabinet - explique le contrôle très étroit du Cabinet sur l'information qui serait utile aux citoyens pour évaluer le rendement d'un gouvernement. Par conséquent, ce n'est pas un hasard s'il a fallu attendre 1977 pour que le cabinet établisse une politique administrative imposant que tous les programmes gouvernementaux soient évalués tous les trois à cinq ans. Toutefois, les évaluations sont faites par des fonctionnaires subalternes dans le ministère dont le programme est évalué. C'est comme si les étudiants rédigeaient leurs propres bulletins de notes.

Le gouvernement par cabinet est censé faire porter clairement la responsabilité aux ministres individuels et au Cabinet en tant que gouvernement en place. Dans la pratique, il n'est tout simplement pas vrai que les

---

3. Seuls les électeurs de sa circonscription votent vraiment pour le chef du parti et le futur premier ministre. Aux États-Unis, les électeurs peuvent exprimer directement leur choix pour le poste de président (par le biais de l'étrange institution qu'est le collège électoral).

ministres acceptent une responsabilité personnelle pour leurs propres erreurs, ou pour celles des fonctionnaires de leur ministère, ainsi que pour la mauvaise administration et autres formes d'incompétence. Vous souvenez-vous de la dernière fois qu'un ministre a démissionné dans pareilles circonstances ou a été limogé par le premier ministre[4]? (Les remaniements ministériels sont beaucoup trop mous et sans substance quand ils prétendent être une solution de rechange acceptable à la reddition de comptes individuelle). Il se peut que le gouvernement fédéral soit tout simplement devenu trop vaste et complexe pour que la doctrine traditionnelle de la responsabilité ministérielle et de la responsabilité du Cabinet s'applique de façon efficace. Dans la pratique, le pouvoir (et non pas la responsabilité ultime) d'exécuter une vaste gamme de tâches est délégué par le Cabinet tout-puissant à des centaines d'organismes spécialisés. Lorsque les méthodes généralement limitées et inefficaces de contrôle mettent en évidence un mauvais rendement, le public ne s'attend pas à ce que le ministre responsable en titre se suicide dans la Chambre des communes en faisant son auto-critique[5]. Il s'attendent à ce que le Cabinet prennent des mesures contre les causes particulières ou générales (p. ex., institutionnelles) du problème. Du fait de l'absence de responsabilité individuelle, chaque lacune s'explique comme un «défaut du système» qui doit être corrigé par davantage de changements bureaucratiques institutionnels, ce qui crée presque toujours des paliers plus nombreux au sein du gouvernement[6].

Au Canada, le comportement administratif n'est pas assujetti au contrôle judiciaire comme aux États-Unis **annexe 16**). Toutefois, le rôle des tribunaux au Canada s'est beaucoup étendu depuis l'adoption de la *Charte des droits et libertés* en 1982 (voir Stanbury, 1993, Ch. 12). Les tribunaux ont jugé qu'une vaste gamme de lois - adoptées au nom du Cabinet - étaient inconstitutionnelles. Malgré ce «désaveu», aucun ministre, individuellement, et encore moins le gouvernement dans son ensemble, n'a démissionné. Bon nombre de citoyens ne s'attendaient

---

4. Rappelons la boutade «À Ottawa, quand les têtes tombent, elles tombent en remontant la colline...».

5. Mais ils ne veulent pas que les ministres blâment de façon injuste les fonctionnaires parce qu'il faut absolument un bouc émissaire - voir l'affaire Al Mashat en 1991.

6. Je suis reconnaissant à John L. Howard pour son aide sur ce point.

pas non plus à ce qu'ils le fassent. Ils ont eu ce qu'ils voulaient, à savoir que le Cabinet a dû instaurer de nouvelles lois qui répondent aux «super-règles» que le Cabinet avait lui-même créées (avec neuf des dix provinces).

Dans la vie courante, ce sont les fonctionnaires qui utilisent le pouvoir des ministres. Il est très rare qu'ils usurpent ce pouvoir. Ce pouvoir leur est délégué par la nécessité pratique, à cause de la portée énorme des activités gouvernementales. Les fonctionnaires estiment qu'il vaut mieux avoir davantage de pouvoir parce que leur travail s'en trouve facilité. Les discussions et les conflits sont plus faciles à gérer à l'interne qu'à l'extérieur. On peut mieux s'arranger à l'interne. Une grande partie des dispositions de fond peuvent être déguisées comme des dispositions «techniques» ou de «procédure», ce qui permet aux hauts fonctionnaires d'appliquer leurs principes personnels. L'anonymat réduit le risque de sanctions négatives pour rendement médiocre (responsabilité réelle). Par conséquent, des propositions en vue de réduire l'énorme pouvoir du Cabinet et, par conséquent, des ministres de façon individuelle, ont peu de chances de recueillir beaucoup d'appui parmi les hauts fonctionnaires.

Comme le Cabinet a beaucoup de pouvoir en vertu du présent système, et comme le pouvoir est tellement «utile» (sans oublier qu'il peut être «grisant» pour celui qui le détient[7]), il est difficile d'imaginer que le Cabinet abandonnerait de façon consciente son pouvoir ou modifierait le système de façon à a) le limiter, b) conférer à d'autres organismes la capacité d'évaluer correctement son rendement et de publier ces évaluations, c) réduire son pouvoir discrétionnaire et celui des hauts fonctionnaires.

En résumé, le système actuel du gouvernement par cabinet comporte des lacunes graves en ce qui concerne l'une de ses mérites les plus communément citées, la reddition de comptes. Il n'y a que peu d'information utile qui sont divulguées pour permettre aux électeurs de bien évaluer le rendement du gouvernement. La capacité du Parlement et des électeurs de rendre responsable le cabinet et le reste du pouvoir exécutif est tout à fait limitée. Les élections périodiques ne constituent pas un moyen adéquat, et c'est malheureusement le seul moyen dont disposent les citoyens ordinaires.

---

7. Rappeler l'observation d'Henry Kissinger «Le pouvoir est le plus grand des aphrodisiaques.» et le fameux mot de lord Acton : «Le pouvoir tend à corrompre et le pouvoir absolu corrompt absolument».

4.0 AMÉLIORER LES EXIGENCES DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION

4.1 Faiblesses

Une critique des exigences de préavis et de consultation dans le processus actuel de réglementation a été faite à la section 3 du chapitre 6. Plusieurs faiblesses ont été notées :

- Il n'est pas obligatoire que le préavis d'un projet de règlement soit enregistré dans le *Plan des projets de réglementation fédérale* annuel, quelle que soit la portée de l'impact de ce règlement, et qu'il soit ou non pris en réponse à une urgence.
- Le gouvernement fédéral exige que les ministères et les organismes consultent les intérêts privés (et les autres ministères), mais il ne donne aucun conseil sur la manière dont ces consultations devraient être menées.
- Certaines personnes qui se servent des REIR prétirés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* déclarent que certains ministères ne divulguent pas bien, ni le nom de ceux qui ont été consultés, ni la méthode de consultation utilisée, et n'indiquent pas la nature des opinions dissidentes qui demeurent à l'égard des projets de règlement.
- Le *Plan des projets de réglementation fédérale* annuel ne révèle pas la portée prévue des projets de règlement d'après leurs coûts pour la société. Les coûts prévus sont-ils faibles, moyens ou importants pour la société?

L'exigence de consultation auprès des intérêts du secteur privé est considérée par le secteur privé comme l'un des éléments les plus réussis dans les réformes proposées par le gouvernement Mulroney au processus de préparation de la réglementation. En même temps, il est clair que le processus pourrait être amélioré d'un certain nombre de manières.

La consultation et l'élaboration de nouveaux règlements constituent un genre de cercle vicieux. Le Conseil économique (1979, p. 74) a traité ce problème de la façon suivante :

> D'un côté, si la consultation débute «trop tôt», les gouvernements pourraient être accusés de ne pas fournir suffisamment d'information à laquelle le secteur privé pourrait donner suite. Les gouvernements, comme les autres décisionnaires, étudient plusieurs modes d'action plus ou moins

en détail et à diverses fins. La consultation à un stade très préliminaire, à un moment où les idées cherchent encore à se définir, risque d'engendrer de faux espoirs ou de fausses craintes. Les consultations fréquentes relativement à des projets insuffisamment mûris pourraient surcharger les groupements du secteur privé, surtout les associations vouées à la défense de l'intérêt public. D'un autre côté, si les consultations sont «trop tardives», on pourrait considérer que les gouvernements se sont déjà engagés à l'égard d'un projet définitif. En effet, plus élevé est l'investissement engagé dans l'élaboration d'un projet, moins il y a de chances que le projet soit modifié. Dans ce cas, les avantages de la consultation seraient perdus dans une large mesure.

Il semble que le REIR serait amélioré si les ministères abolissaient les distinctions entre l'analyse et la consultation. Pendant un certain temps après l'annonce des réformes de 1986, il était courant de continuer à rédiger les règlements de la manière habituelle et ensuite de faire le REIR sous forme de justification *ex post facto*. Certains ministères ont fini par comprendre que le REIR était un outil des plus utile pour décider s'il fallait réglementer, de quelle manière et avec quelle portée. Si les fonctionnaires des directions de programmes et les analystes, s'entretiennent avec ceux qui sont directement visés par un projet de règlement, au bureau ou à l'usine, il se peut qu'ils retirent une meilleure idée de son impact probable. Il est essentiel d'exposer les analystes aux réalités du processus de consultation lorsque des négociations implicites ou explicites se produisent. Il est important d'obtenir les critiques très tôt dans le processus de façon à mieux concevoir le règlement. Les ministères doivent insister pour dire que la consultation est un processus interactif où l'on obtient de l'information et où l'on en fournit. En outre, il est clair que l'évaluation de problèmes, l'élaboration d'options de stratégie pour que le gouvernement puisse agir (la réglementation n'en étant qu'une parmi d'autres) et l'évaluation économique des options sont toutes interdépendantes. En effet, très tôt dans le processus d'analyse - dont la consultation constitue un élément essentiel - les fonctionnaires doivent, en fait, «tourner en rond», c'est-à-dire qu'ils doivent considérer, d'une part, la création d'options pour agir et, d'autre part, l'évaluation économique de ces options car la viabilité d'une option dépend, en grande partie, de son coût et de ses avantages sur le plan économique. En même temps, la définition des options et leur évaluation permet aussi d'obtenir des renseignements sur le problème lui-même. Le **graphique 8-1** tente d'illustrer l'interdépendance des composantes de l'analyse. De façon idéale, le REIR devient, en fait, un document de rapport résumé qui est officiellement publié à Partie I de la *Gazette du Canada* (avec le projet de règlement).

Si le processus de consultation et d'analyse a bien été suivi, la réaction au prétirage sera modeste, et le texte du projet sera peu modifié.

Il serait utile que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec l'aide des ministères auteurs de réglementation, élabore plusieurs normes du processus de consultation qui seraient adaptées aux différents types de projets de règlement ou de cas (organisation du secteur d'activités, type de problème, attentes du public). Ainsi, le gouvernement pourrait prévoir les besoins qui existent à la fois dans les ministères et dans le secteur privé. La consultation présente à la fois des avantages et des coûts. Maintenant que nous avons six ans d'expérience depuis les réformes de 1986, il devrait être possible d'élaborer un certain nombre de méthodes qui permettent de répondre aux besoins de tous les intervenants et du gouvernement fédéral à un coût raisonnable. Voir **graphique 8-2**.

4.2 Changements proposés aux exigences de préavis et de consultation

R1 Exiger du Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il élabore une série de procédures de consultation normalisées, adaptées à différents types ou échelles de projets de règlement, et qui constituerait des «lignes de conduite» pour l'ensemble du ministère.

R2 Exiger que tous les projets de règlement, importants ou moyennement importants soient rapportés dans le *Plan des projets de réglementation fédérale* de l'année précédente, au moins, avant de pouvoir être envoyés à la DAR/SCT. (Voir **R16** ci-après.)

R3 Exiger du ministère qu'il fasse rapport dans le REIR, par un bref sommaire des points de vue dissidents obtenus au cours du processus de consultation.

R4 Exiger les changements suivants au *Plan des projets de réglementation fédérale* annuel :

- Le ministère ou l'organisme doit fournir une classification préliminaire des projets de règlement en fonction de leurs coûts estimatifs pour la société : technique, de faible importance, d'importance moyenne et important. (Voir **R16** ci-après.)
- Le ministère ou l'organisme doit indiquer la méthode et le calendrier du processus de consultation envisagé. (Ce qui est lié à **R1** ci-dessus.)

- Chaque projet de règlement devrait être doté d'un numéro d'identification qui servirait pendant tout le processus de réglementation, par ex. pour les coûts estimatifs des règlements fédéraux devant être déposés avec le *Budget de dépenses* et lorsque l'ébauche de règlements et le REIR sont publiés au préalable à la Partie I de la *Gazette du Canada*.

R5 Donner au président du Conseil du Trésor le pouvoir de retarder les projets de règlement, qu'ils soient importants ou de moyenne importance, et qui n'ont pas déjà été rapportés dans le *Plan de projets de réglementation fédérale* annuel (sauf lorsqu'un sous-ministre atteste que le règlement répond à une situation d'urgence qui s'est produite depuis le délai de présentation afférent au dernier plan).

5.0 AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE

5.1 Faiblesses

Au chapitre 6, les faiblesses suivantes de la politique de réglementation fédérale actuelle ont été mises en évidence :

- Les deux énoncés de principes faits en 1986 comportent une foule d'objectifs, de politiques, dont certains ne sont pas bien définis et dont bon nombre sont conflictuels. En outre, lorsque le gouvernement a cherché à être exhaustif, il a omis de clarifier ses priorités.
- Bien que les énoncés de principes révèlent que les projets de règlement doivent répondre aux critères A $\geq$ C, cette exigence n'est pas appliquée par le Cabinet (soit directement, soit par le biais de ses agents comme la DAR) pour lui-même.
- Le Cabinet n'exige pas que la DAR rassemble même les données les plus rudimentaires sur le nombre et le coût économique des projets de règlement pour les ministère ou pour l'ensemble du gouvernement et les mette à sa disposition (encore moins à la disposition du public). En approuvant les nouveaux règlements au cas par cas, presque de façon isolée le Cabinet navigue, en fait, «dans le noir et sans instruments».
- Le Cabinet n'impose aucune limite aux coûts par décès prématuré évité que le secteur privé devra supporter dans le cas de règlements visant essentiellement à empêcher les décès et les mutilations. Il s'ensuit une inefficacité dans la prévention des décès grâce à l'intervention gouvernementale.

5.2 Vers une réglementation plus efficace

Afin d'optimiser l'affectation des rares ressources de la société qui sont consacrées aux règlements, le gouvernement fédéral doit : i) déterminer le niveau global d'activités de réglementation (mesuré peut-être par les coûts sociaux de cette forme d'intervention) au cours d'une période donnée (disons tous les ans[8]); ii) établir des priorités de réglementation dans tous les ministères et organismes du gouvernement; iii) établir des critères que tous les nouveaux règlements doivent respecter (p. ex. que $A \geq C$[9]); et iv) mettre sur pied un processus d'évaluation (de vérification?) et modifier les programmes de réglementation actuels.

Comme le gouvernement insiste pour rendre le Canada concurrentiel dans une économie de plus en plus mondialisée, il semble raisonnable que le système de réglementation accorde la priorité à l'efficacité avant tout autre objectif. Si le gouvernement fédéral doit garantir que les règlements améliorent, au lieu de réduire, l'efficacité dans l'affectation, la technique et le dynamisme, il doit accorder une valeur économique à la vie humaine, en ce sens qu'il doit décider la quantité de ressources rares de la société qui sera attribuée à la réduction du risque des décès prématurés par la création d'un règlement. La valeur économique de la vie humaine est définie franchement pour éviter de créer des règlements dans lesquels le coût imputé pour chaque décès prématuré évité est très élevé. Comme il a été dit au chapitre 6, il est tout à fait courant aux États-Unis que les nouveaux règlements en matière de santé et de sécurité sauvent des vies humaines estimées à plus de 100 millions de dollars chacune! Du fait des faiblesses de la divulgation de l'information dans le REIR, il n'est pas possible de déterminer combien le Canada

---

8. Bien que ces propos concernent le gouvernement américain, la déclaration suivante, faite par Litan et Nordhaus (1983, p. 2), s'applique tout aussi bien au gouvernement fédéral du Canada : «Aucune direction du gouvernement fédéral n'examine systématiquement l'effet global de la réglementation et les vastes priorités qu'elle comprend... aucune direction n'a jamais cherché même à déterminer l'impact global de nos programmes de réglementation, que ce soit du point de vue de leurs avantages ou de leurs coûts. Imaginez si tel était le cas du budget fédéral - si personne ne savait quel est le total des dépenses ou des recettes fiscales! Tel est l'état actuel du processus de réglementation».

9. Litan et Nordhaus (1983, p. 120) font remarquer que [Traduction] «Les principes de l'ACA sont neutres en ce qui concerne le caractère souhaitable ou non d'une règle particulière. Si une proposition de réglementation promet des avantages qui excèdent les coûts et est conçue de la façon la plus rentable, elle devrait alors être mise en oeuvre, même si elle ajoute un fardeau pour les entreprises du secteur privé qui devront s'y conformer».

dépense pour sauver des vies humaines par le biais des règlements sur la santé, la sécurité et l'environnement. À quel niveau le gouvernement fédéral devrait-il fixer la valeur économique de la vie humaine? À l'aide de différentes méthodes, les économistes ont fourni des estimations de la valeur économique de la vie humaine, dont la plupart se chiffrent entre 1 million et 3 millions de dollars. Autrement, on pourrait envisager, d'un point de vue extrême, que la société dépense toute sa production pour empêcher des décès prématurés. Le PNB actuel du Canada se chiffre à environ 700 milliards de dollars. À l'heure actuelle, environ 150 000 personnes décèdent chaque année. Par conséquent, si le Canada devait consacrer l'ensemble de sa production actuelle à la prévention des décès prématurés, le coût serait d'environ 4 millions de dollars par décès prématuré évité.

L'une des manières qui existent pour forcer le gouvernement à «mieux réglementer», c'est-à-dire faire supporter le coût des nouveaux règlements par les citoyens (les contribuables), de façon collective, consiste à dédommager les entreprises et les autres organismes du secteur privé pour les augmentations de coûts au-delà d'un certain montant attribuable au nouveau règlement. Par exemple, lorsque le coût d'un projet de règlement devrait, d'après les estimations, excéder (disons) 400 millions de dollars en valeur actuelle, le gouvernement fédéral devrait être prêt à rembourser les entreprises pour toute augmentation de leur coût unitaire qui excéderait 2 %, par exemple[10]. Cette disposition aurait pour objet d'encourager les entreprises à calculer soigneusement l'impact économique des projets de règlement et, de cette manière, le gouvernement obtiendrait des estimations plus exactes du véritable coût des règlements du fait que ces estimations seraient assujetties à des vérifications de façon sélective. Deuxièmement, le gouvernement fédéral se verrait ainsi dissuadé de procéder par voie de règlement. Il est difficile de faire une distinction entre l'imposition légitime des coûts des mesures gouvernementales pour l'intérêt public et l'expropriation implicite, sans dédommagement, faite par le coût élevé du respect de la réglementation (voir Epstein, 1985). Troisièmement, une telle politique inciterait les ministres, les fonctionnaires et le public à faire un parallèle entre les règlements et d'autres moyens de gouverner plus familiers, comme les dépenses et les dépenses fiscales.

---

10. Je suis reconnaissant à Mike McCracken pour cette idée.

Le règlement (y compris les subventions directes) n'est qu'un moyen, parmi tant d'autres, pour l'État d'ordonner l'affectation de ressources rares, les autres étant les taxes, les emprunts et, dans le cas du gouvernement fédéral, le gonflement de la masse monétaire de façon à créer l'inflation.

5.3 Propositions de réforme de la politique de réglementation fédérale

R6 Modifier le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* et la *Politique en matière de réglementation* publiés en 1986 pour faire valoir que l'affectation efficiente des ressources est le principal objectif (et non le seul) de la politique de réglementation fédérale.

R7 Exiger la préparation d'une analyse coûts-bénéfices pour tous les projets de règlement importants. (L'énoncé de principes actuel est plutôt vague sur ce point.)

R8 Pour les projets de règlement importants, lorsque les coûts estimatifs sont supérieurs aux avantages, demander au ministère qui résume dans le REIR les motifs pour lesquels le règlement devrait être adopté par le Comité spécial du Conseil.

R9 Fixer un plafond à la valeur économique attribuée aux décès prématurés évités par l'intervention gouvernementale, lequel devra servir dans l'analyse coûts-avantages ou dans toute autre forme d'évaluation économique liée aux projets de règlement. Il est recommandé un plafond de 4 millions de dollars - ce qui correspond en gros au PNB divisé par le nombre de décès annuels.

R10 Exiger du président du Conseil du Trésor qu'il prépare et publie un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale afin de mieux sensibiliser le public à la croissance, à la portée et aux coûts de la réglementation fédérale. Ce rapport comprendrait un examen des politiques et de l'expérience faite dans d'autres pays, notamment chez les concurrents des entreprises canadiennes et sur les marchés vers lesquels elles exportent. (Voir section 9.2 ci-après.)

R11 Dans le cas des règlements envisagés lorsque le coût estimatif pour la société dépasse les 200 millions de dollars, en termes de valeur actuelle (escompté à 6 %), le ministère qui en fait la proposition devrait faire examiner son analyse coûts-avantages par un consultant externe choisi par la DAR/SCT, afin de vérifier que le total des avantages du règlement envisagé excède ces coûts.

6.0 CALCUL DES COÛTS DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

Les ministres qui préparent les règlements doivent comprendre que les effets micro-économiques des dépenses de la société, à cause des nouveaux règlements (ou des lois réglementaires) ressemblent aux effets des dépenses budgétaires. Les effets macro-économiques (production, emploi, prix) sont aussi semblables. Le gouvernement fédéral détourne des ressources de l'usage privé pour l'usage public de trois manières principales : i) imposition, ii) emprunt, et iii) exigences réglementaires qui imposent des dépenses aux entreprises et aux particuliers du secteur privé. Selon le U.S. Office of Management and Budget, les coûts de la réglementation ont une incidence économique qui ressemble beaucoup plus à celle de la taxe d'accise ou des frais modérateurs qu'à celle de l'impôt sur le revenu, tout en étant importante. Ainsi, si les ministres s'inquiètent des effets macro- et micro-économiques des quelques 800 nouveaux règlements qu'ils adoptent tous les ans, il faudrait qu'ils sachent, non seulement quel est leur coût individuel (dans le REIR), mais aussi quel est le montant total de leurs dépenses de réglementation. John Morall (1992b, p. 7), haut fonctionnaire au U.S. Office of Management and Budget, soutient que

> Lorsque la réglementation gouvernementale rapporte des avantages sociaux et économiques, elle impose des coûts aux économies nationales. Le coût de la conformité avec la réglementation est une forme d'impôt indirect et, par conséquent, la réglementation est un mécanisme lié aux dépenses gouvernementales. Dans cette perspective, le coût des règlements devrait davantage être considéré comme une dépense de réglementation.

Il devrait ressortir de l'analyse que l'idée centrale est de rapprocher les décisions sur les nouveaux règlements de celles qui existent déjà en matière de dépenses. Le **graphique 8-3** présente une comparaison entre l'analyse et les aspects comptables des nouveaux règlements et des dépenses publiques. Les réformes instituées par le gouvernement Mulroney en 1986, en principe, imposent davantage d'analyses et de divulgation publique avant qu'un nouveau règlement ne soit pris, plus que pour les dépenses supplémentaires. Toutefois, une fois que le règlement est pris, ou que la dépense est faite, la situation est inversée. Des efforts considérables sont faits pour vérifier le montant effectif des dépenses publiques, y compris la vérification, et pour faire rapport au public. Il n'existe pas de contrepartie, dans le cas des règlements du point de vue de ce qu'il en coûte au secteur privé pour se conformer au règlement.

6.1 Vers un budget de réglementation

Bon nombre des problèmes mis en évidence à la section 5 du chapitre 6 (défaut de compter le coût des nouveaux règlements) pourraient être réglés si le gouvernement fédéral adoptait une méthode coordonnée d'estimation et de contrôle du coût total des règlements. Le U.S. Office of Management and Budget (1991, pp. 5-6) explique ainsi les deux aspects importants qui font que les dépenses budgétaires et les dépenses en matière de réglementation sont analogues :

> Tout d'abord, les dépenses requises par les deux secteurs ont bon nombre d'effets globaux sur le plan économique communs en matière de production, d'emploi, de prix et de croissance. Le gouvernement fédéral finance les dépenses en détournant des ressources du secteur privé par le biais de l'impôt et de l'emprunt. Les entreprises commerciales financent les dépenses requises par le règlement (p. ex., pour le contrôle de la pollution) et ce, par voie d'emprunt, d'augmentation des prix, de réduction d'autres dépenses et de réduction de dividendes. Ce sont, bien sûr, les mêmes méthodes que celles par lesquelles les entreprises financent les impôts, et elles ont donc par conséquent les mêmes effets, au sens large, sur l'économie. Un règlement qui ordonne des dépenses peut cependant avoir davantage en commun, du point de vue de ses effets, avec les frais modérateurs et les taxes d'accise qu'avec les impôts sur le revenu, du fait que l'incidence de l'impôt sur le revenu est plus directement liée aux gains, profits et revenus d'intérêt.
>
> Deuxièmement, aussi bien les règlements que les dépenses budgétaires détournent les ressources privées à des fins publiques. En outre, dans de nombreux cas, les dépenses exigées par le règlement peuvent constituer un autre moyen de réaliser les mêmes objectifs de politique publique, comme les dépenses budgétaires ou les autres instruments de politique gouvernementale, tels que les taxes, les dépenses fiscales ou les garanties de prêt. Par exemple, les entreprises peuvent être tenues par un règlement de traiter leurs effluents avant de les déverser dans l'air ou dans l'eau. Autrement, des installations publiques de traitement des eaux usées peuvent être construites grâce à des dépenses directes du gouvernement fédéral ou des états et des collectivités locales avec l'aide fédérale. Les effets de distribution fondamentaux sont les mêmes, bien que l'efficacité économique et les implications du point de vue de la distribution du revenu puissent varier d'un instrument de politique à l'autre.

Dans un rapport «Innover pour l'avenir» : «Un plan d'action pour la prospérité du Canada»(1992, p. 17), le Conseil de la prospérité a fait valoir que, pour garantir que la législation et les règlements officiels soient avantageux pour l'économie et la compétitivité du Canada, tant les gouvernements fédéraux que provinciaux devraient avoir un budget de réglementation.

> La réglementation reste l'élément principal dont il n'est pas tenu compte dans les budgets des gouvernements. Parce que peu de pays essaient de préparer une évaluation complète des coûts liés au respect des règlements et ce, en fonction des avantages vraiment obtenus, ces derniers tendent à être utilisés avec excès, en particulier lorsque les gouvernements tentent de réduire les dépenses. Un budget établi en vertu de la réglementation permettrait d'analyser et de faire un rapport public sur l'influence des coûts-avantages de tous les règlements sur l'économie et de fixer des objectifs et des plafonds budgétaires pour les mesures prises en vertu des règlements.

Bryne Purchase, qui dirige pour le grand projet de recherche du Conseil économique (maintenant de l'université Queen's) sur le gouvernement et son influence sur la compétitivité du Canada, soutient qu'un budget de réglementation améliorerait la reddition de comptes au public. Il soutient qu'il est important d'avoir un centre de reddition de comptes pour l'ensemble du fardeau réglementaire de l'État. Dans un système parlementaire, il est logique que ce soit un organisme central (Purchase, 1992c, p. 87). À son avis, il existe certains avantages à ce que le rôle soit attribué au ministre des finances parce que, de façon effective, c'est la personne qui contrôle aussi tous les principaux instruments de gouvernements qui existent par ailleurs (en particulier, les taxes et les pouvoirs de dépenses). Purchase fonde son argument en faveur d'un budget de réglementation sur le besoin de mesurer le rendement (un genre de comptabilité) si le ministre ou l'organisme central doit rendre compte.

> Ce n'est que dans la mesure où la réglementation commence à imposer de grandes dépenses budgétaires (pour le contrôle et l'application ou à la suite d'un procès pour manque de conformité), que le ministère des finances devient une source importante de restrictions internes à la réglementation. En fait, il est souvent, peut-être, un fervent partisan de la réglementation... s'il estime que la seule autre solution de rechange acceptable sur le plan politique est la subvention. C'est pourquoi le processus de comptabilité de la réglementation (et, par conséquent, la responsabilité) doit être bien élaboré. Autrement, le processus sera compliqué davantage par l'autre examen externe qui est plus rigoureux (Purchase, 1992c, p. 87).

Les avantages d'un budget de réglementation sont décrits par un haut fonctionnaire de l'OMB de la façon suivante :

> En imposant d'abord une limite fixe au montant de ressources disponibles pour un organisme ou un chef de programme doté d'une mission définie, on devrait obtenir des affectations plus rentables de ces ressources. Le fait de permettre que ces ressources soient traitées comme des «biens gratuits» offre peu d'espoir qu'elles soient un jour affectées de façon efficace. Aux États-Unis, l'approche budgétaire est considérée comme celle qui permet «d'obtenir le maximum d'effets pour le même prix».
>
> Deuxièmement, l'approche budgétaire imposerait une considération explicite du coût économique total de la réglementation. Il est souhaitable que, si le processus démocratique établit un certain plafond budgétaire, il ménage alors un équilibre entre les avantages publics des dépenses et les coûts sociaux des ressources privées utilisées.
>
> Troisièmement, le budget de réglementation, comme le budget fiscal, compterait davantage sur une prise de décision décentralisée au lieu d'une prise de décision centralisée du modèle de contrôle réglementaire centralisé. L'avantage d'une approche décentralisée, par opposition à l'examen de proposition de financement par un bureau du budget central, tient au fait que le décideur au niveau du programme devrait avoir davantage d'information de meilleure qualité pour pouvoir prendre des décisions rentables, compte tenu des contraintes budgétaires (Morall, 1992, p. 12).

À noter qu'il y aurait des difficultés importantes si le gouvernement fédéral souhaitait mettre en oeuvre un budget de réglementation. Un haut fonctionnaire de l'OMB, qui a déjà beaucoup réfléchi et écrit sur la notion de budget de réglementation, estime qu'il existe dix étapes dans un tel budget - voir **graphique 8-4**. À l'heure actuelle (c'est-à-dire à la fin de 1992), le gouvernement fédéral est à peine rendu à l'étape 6. En outre, il n'est pas juste de dire que le Canada répond aux exigences de l'étape 4 puisque la DAR/SCT n'a pas de grands pouvoirs consultatifs, ou de droit de veto, sur la promulgation des règlements (voir les articles 7.2 et 7.3, chapitre 6).

Il semble évident qu'étant donné la rareté de l'information de base sur le coût des principaux règlements, il est nécessaire de suivre ces étapes préparatoires plus courtes. En outre, on peut obtenir des avantages considérables grâce à un effort de contrôle du coût des règlements, sans aller jusqu'au budget de réglementation. Une approche plus limitée consiste à exiger qu'un plafond soit fixé pour le coût de la réglementation dans toute nouvelle législation (y compris la réglementation) qui impose des coûts au secteur privé.

> De cette façon, chaque nouvelle loi prévoirait un plafond pour le total des coûts pour le secteur privé, l'État et les autorités locales, coût que les organismes pourraient imposer dans la mise en oeuvre de la loi par le biais d'une réglementation. Les organismes exerceraient alors un suivi sur les coûts estimatifs imposés par le règlement. Une fois le plafond légal atteint, pour imposer d'autres coûts de réglementation, il faudrait une autre loi qui augmente le plafond ou compense les changements dans les autres règlements, de façon à ce que le total des coûts de la réglementation pour le secteur privé demeure en-deçà du plafond.
>
> Le fait d'établir des plafonds pour les coûts de la réglementation serait pour le [Parlement] et les [ministères et organismes de réglementation] une incitation à faire des estimations exactes des coûts éventuels des projets de règlement au lieu d'exiger tout simplement des estimations sur l'impact économique des règles proposées. Des plafonds excessivement bas nuiraient à l'objectif de la loi parce que les organismes ne pourraient pas émettre des règlements d'application. Bien que le [Parlement] puisse être tenté d'autoriser des montants excessivement généreux, il devrait se déclarer prêt à imposer un niveau particulier de coût à la société. En outre, les estimations élaborées pendant le débat [parlementaire] sur la législation auraient un effet réel sur la prise de décision dans l'organisme et donneraient aux [ministères] et aux organismes une forte incitation à choisir un mode de réglementation avantageux au moindre coût possible (OMB, 1991, p. 7).

Litan et Nordhaus (1983, p. 160) proposent ce qu'ils appellent un «calendrier de réglementation législative» à titre de solution intermédiaire entre le chaos actuel et un budget de réglementation complet. Ce calendrier comprendrait les éléments suivants :

- Chaque année, le pouvoir exécutif colligerait la liste des principaux avis de règlement (avis envisagés) pour la présenter au Congrès avec les analyses préliminaires des coûts et avantages projetés. Comme dans le cas du budget de réglementation, un bureau exécutif central - présumément l'OMB - serait chargé de compiler la liste après avoir filtré les propositions avancées par les organismes.

- Le Congrès examinerait la liste des projets de règlement, un peu comme il le ferait pour le budget de réglementation dont il a été question au dernier chapitre. Un nouveau comité permanent dans chaque chambre, le Comité d'autorisation de la réglementation tiendrait des audiences sur le point de vue de l'administration et des intéressés sur la liste proposée. Les comités d'autorisation examineraient ensuite la liste, la modifierait, le cas échéant, et enverraient le texte révisé aux membres de chaque chambre. La liste finale des avis autorisés serait approuvée par le Congrès plénier, c'est-à-dire que la liste serait adoptée à la fois par les deux chambres et signée par le président. Aucune règle ne pourrait être adoptée sans cette autorisation du Congrès.

- Après l'autorisation du Congrès, les organismes continueraient à élaborer des règles en permettant des commentaires du public. Selon les circonstances, les organismes pourraient être autorisés à modifier leur proposition en réponse à des commentaires faits pendant l'élaboration des règles qu'ils ont adoptées. La portée des pouvoirs des organismes de modifier les propositions approuvées par le Congrès serait limitée, soit par une série de lignes de conduite générale, soit par une autre proposition spéciale autorisée par le Congrès. Si un organisme conclut que la règle qu'il souhaite émettre va au-delà des directives données par le Congrès ou n'est pas visée par celles-ci, il pourrait inclure cette proposition dans le calendrier soumis au Congrès l'année suivante (Litan et Nordhaus, 1983, p. 160).

6.2 Étapes initiales au Canada : comptabilisation des coûts

Évidemment, les détails des étapes dans le processus proposé par Litan et Nordhaus, doivent être adaptés au système canadien de gouvernement par cabinet, ce qui pourrait se faire comme suit :

1. À l'avance, dans chaque année fiscale au nom du Cabinet, la DAR/SCT compilerait la liste des projets de règlement importants que chaque ministère ou organisme envisage de faire adopter par le Cabinet (CSC) dans l'année suivante. (Pratiquement tous ceux-ci auraient été énumérés dans les *Projets de réglementation fédérale* précédents.)

2. Les coûts et avantages estimatifs des projets de règlement fédéraux seraient présentés à la Chambre des communes en même temps que le *Budget de dépenses*.

3. Les coûts et avantages estimatifs des règlements fédéraux seraient transmis au comité permanent des finances à la Chambre des communes pour examen. Le rapport qu'il présenterait en chambre fournirait au Cabinet des conseils sur la portée générale et la croissance des coûts de la réglementation fédérale.

De cette façon, l'idée voulant que le Cabinet tienne compte du coût total des nouveaux règlements pour la société, un peu comme pour les dépenses ou les taxes traditionnelles, pourrait faire son chemin. Les coûts et avantages estimatifs des règlements fédéraux permettrait, en effet, d'estimer les coûts sociaux des nouveaux règlements a) au cours des années passées et b) pour l'année à venir d'après les projets de règlement importants. Les coûts pourraient être ventilés par année, par ministère ou par organisme, par secteur et par type de coût (coût d'observation pour le secteur privé, coûts administratifs pour le gouvernement, coûts d'observation pour le gouvernement)[11].

---

11. Il se peut que ce qu'il en coûte à certains ministères gouvernementaux pour se conformer à certains règlements soit très élevé dans le cas de certains règlements en matière d'environnement.

L'estimation du coût des projets de règlement sera difficile à préparer et nécessairement moins exacte que l'estimation des dépenses budgétaires traditionnelles. Selon Purchase (1992c, p. 87),

> Je dois reconnaître, bien sûr, les difficultés pratiques qu'il existe à obtenir des renseignements exacts sur le coût de la réglementation. Mais je ne pense pas que nous devrions laisser le mieux être l'ennemi du bien lorsque nous faisons ces évaluations. Je ne pense pas non plus, à cet égard, que nous ayons besoin de dépenser autant d'énergie à nous demander comment mesurer les avantages. Les budget de dépenses ne font pas cela... et cependant, ils constituent toujours des moyens utiles de maintenir la reddition de comptes.

Dès le départ, les chiffres déposés avec le budget des dépenses seraient tout simplement des renseignements contextuels fournis par la DAR aux ministres, au Parlement et au public. Les données s'inscrivent dans le contexte large que ceux-ci sont invités à examiner lorsqu'ils font de nouveaux règlements. Dans quelques années, il sera peut-être possible de passer de l'étape du pointage à la deuxième étape exposée ci-après.

La deuxième étape visant à garantir que les règlements améliorent l'efficacité économique serait la suivante :

1. Le Cabinet, ou l'un de ses comités, examinerait soigneusement le coût économique et social des règlements afin d'établir i) un plafond pour le coût total pour la société[12] (en valeur actuelle, annualisé ou autre) et ii) indiquant quelle proposition il recommande au Parlement, ce qui pourrait s'appeler le «budget du coût des projets de règlement».

---

12. Litan et Nordhaus (1983, p. 150) déclarent que du point de vue conceptuel, la définition du coût de la réglementation est simple : c'est le coût *marginal*, pour l'économie, de la conformité à un règlement. Dans certains cas, ces coûts sont faciles à définir : si un service public est forcé d'ajouter un dispositif de nettoyage à l'usine existante, les coûts peuvent être estimés avec peu de difficultés. Cependant, dans un cadre dynamique, la situation devient plus floue. Il peut être difficile de prévoir les changements technologique et, par conséquent, les variations de coûts avec le temps. Toutefois, une autre question d'ordre méthodologique se pose, à savoir si le budget devrait ou non viser les paiements de transfert, outre les coûts de ressources ou les poids morts... toutefois, une troisième question de définition serait de voir si les coûts mesurés dans le budget se limiteraient aux coûts «directs», ou incluraient aussi les coûts «indirects» (p. 151).

2. Le budget du coût des projets de règlement serait présenté au Comité permanent des finances à la Chambre des communes, après le dépôt du Budget des dépenses. Le Comité tiendrait des audiences sur la série de projets de règlement importants et sur le plafond. Le Comité préparerait un rapport avec ses recommandations.

3. Avant que le rapport du Comité ne soit examiné par la Chambre des communes, le ministre chargé des affaires réglementaires, qui est maintenant président du Conseil du Trésor, consulterait ses collègues à propos de révisions éventuelles au budget du coût des projets de règlement.

4. La Chambre des communes serait priée de voter sur le budget des coûts des règlements proposés soumis par le ministre responsable après réception du rapport du Comité permanent des finances.

5. Aucun ministère ou organisme ne pourrait présenter un projet de règlement important au CSC qui n'aurait pas été inclus dans le budget approuvé du coût des projets de règlement[13].

6. Le vérificateur général examinerait ensuite les coûts estimatifs des règlements importants, tels qu'ils ont été adoptés, et ferait rapport à la Chambre sur les écarts entre le budget du coût des règlements proposés et les coûts «réels». Si cette proposition était adoptée, le Canada ferait un grand pas vers le contrôle du coût total des règlements et affecterait ces coûts de façon plus efficace.

---

13. Litan et Nordhaus (1983, p. 149-150) ont noté que «Le problème de la conception de sanctions efficaces pour la non-conformité découle surtout de la nature fantaisiste des dépenses mandatées de façon privées qui sont seulement des montants comptable et, par conséquent, n'apparaissent jamais dans les soldes bancaires de l'organisme (ou de qui que ce soit). Pour cette raison, il n'existe pas de moyen précis de mesurer les coûts et de savoir de façon automatique si l'organisme est à cours d'affectations pour la réglementation».

6.3 Propositions en vue du calcul du coût des règlements

R12 Exiger du président du Conseil du Trésor qu'il calcule le coût et les avantages estimatifs de la réglementation fédérale tous les ans et dépose son rapport devant la Chambre des communes en même temps que le *Budget des dépenses*. (Ceci imposerait aux ministères et aux organismes de présenter l'information suivante à la DAR/SCT : i) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de règlement important qui devrait être adopté au cours de la prochaine année fiscale, ou pendant les deux années suivantes; ii) le nombre de projets de règlement de nature intermédiaire pour la prochaine année fiscale; et iii) pour les projets de règlement importants, le coût et les avantages estimatifs devraient être classés selon des coûts de conformité du secteur privé, des coûts administratifs des gouvernements et des coûts de conformité du gouvernement).

Les coûts et avantages économiques de la réglementation comprendraient une version à jour et étendue des renseignements publiés dans les *Projets de réglementation fédérale*, ce qui permettrait de placer les coûts et les avantages de chaque projet de règlement important dans un certain contexte. Il serait peut-être même possible que certains projets de règlements comprennent 1) un résumé de la définition du problème, 2) un résumé des options qui sont examinées à la place du règlement.

Le rôle du Comité permanent des finances en ce qui concerne le point **R12** est discuté à la section 7.1 ci-après. Voir aussi **R13** à la section 7.5.

7.0 NOUVEAU RÔLE POUR LE PARLEMENT

Le Parlement joue actuellement un rôle très modeste dans le processus de réglementation fédérale. Ce rôle se limite à

- adopter des lois qui délèguent au gouverneur en conseil, à un ministre ou à un organisme de réglementation, le pouvoir de prendre des règlements en conformité avec la loi;
- tenir le rôle du Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements qui étudie les règlements peu après leur adoption;

- recevoir l'avis du *Budget des dépenses* du BCG sur l'exécution des évaluations de programmes de réglementation (et autres).

7.1 Examen des règlements importants envisagés pour conseiller le cabinet

Le processus actuellement suivi au Canada pour adopter des règlements est présenté au **graphique 5-2** du chapitre 5. Parmi les critiques sur le processus, même après les améliorations apportées en 1986, on signale que les règlements qui ont un impact économique «important» (et qui en auront vraisemblablement plus à l'avenir[14]) ne sont pas assujettis au même degré d'examen, sur le plan de la politique, que ne le seraient des programmes de dépenses publiques comparables. (On a pu dire que les principaux projets de règlement reçoivent habituellement moins d'attention de la part des comités de cabinet que des programmes de dépenses comparables.) On a pu dire qu'un examen plus approfondi par le public était nécessaire pour une meilleure reddition de comptes du cabinet au Parlement et au public en ce qui concerne les nouveaux règlements.

Deux options pourraient être envisagées si l'on cherche à améliorer l'examen par le public et à fournir une analyse plus indépendante des projets de règlement : étendre le rôle des comités parlementaires ou créer un organisme expert indépendant.

Examen *ex ante* par un comité permanent : En général, les comités permanents de la Chambre des communes sont «autorisés à faire étude et enquête sur de toutes les questions qui leur sont déférées par la Chambre...», conformément à l'art. 108 du *Règlement* de la Chambre des communes (mai 1991). Toutefois, l'art. 108 prévoit aussi que les comités permanents peuvent «convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers» (sauf si la Chambre en ordonne autrement). Ainsi, un comité permanent pourrait décider d'examiner l'ébauche des nouveaux règlements d'un ministère qui relève de leur autorité. Ils pourraient, par exemple, décider de tenir des audiences sur des projets de règlement, peu après leur publication à la Partie I de la *Gazette du Canada*, comme il est exigé depuis 1986 en vertu de la politique de REIR. Rappelons que cette «publication préalable» vise à donner

---

14. Le Plan vert de décembre 1990 constitue une initiative de politique à grande envergure qui impose que de nombreux ministères et organismes prennent des mesures. Il est juste de dire que le Plan vert, les initiatives envisagées en vertu de LCPE et celles des gouvernements provinciaux, constituent un «raz-de-marée» vert de réglementation sur l'environnement.

avis aux intéressés et à leur permettre (dans les 30 jours) de faire leurs commentaires sur les ébauches de règlement avant leur promulgation. Ces commentaires pourraient entraîner des changements avant que les règlements ne soient soumis au Comité spécial du Conseil.

En outre, conformément à l'art. 108(2) du *Règlement*, la plupart des comités permanents sont «autorisés à faire une étude et présenter un rapport sur toutes les questions relatives au mandat, à l'administration et au fonctionnement des ministères qui leur sont confiés...». Bien que l'alinéa 108(2)c) renvoie référence de façon précise aux «plans de dépenses immédiats, à moyen terme et à long terme...» du ministère, les projets de règlement pourraient très bien être inclus dans «les autres questions liées au... fonctionnement du ministère visé à l'alinéa 108(2)e)».

Voici le processus que les comités permanents de la Chambre des communes pourraient suivre pour examiner les projets de règlement importants et fournir des conseils à cet égard.

- Leur rôle serait assumé, ou non, selon le pouvoir discrétionnaire de chacun des comités compétent de la Chambre des communes, du fait qu'ils ont déjà des connaissances spécialisés sur les activités d'un ministère ou de ministères connexes.
- Les comités examineraient les projets de règlement <u>importants</u> et feraient rapport à ce sujet, à moins que le cabinet ne leur ait demandé d'examiner un règlement particulier qui ne soit pas important.
- Bien que tous les projets de règlement importants soient renvoyés à l'un des comités, il appartiendrait au comité de décider d'examiner ou non le projet de règlement qui lui est envoyé.
- Le comité aurait 30 jours pour décider de tenir un examen ou non.
- Le comité aurait comme tâche principale de mener un examen des principes sur le projet de règlement. Il pourrait tenir des audiences et inviter les groupes et les experts à témoigner ou à présenter un mémoire.
- Le comité aurait 60 jours pour présenter son rapport <u>consultatif</u> au Cabinet.
- Le rapport serait déposé à la Chambre des communes et envoyé au Cabinet.

Il existe une autre <u>solution</u>, sauf celle de recourir à des comités permanents spécialisés de la Chambre des communes pour conseiller le cabinet entre les étapes 2 et 6, selon le **graphique 5-2**. Il faudrait créer un nouvel organisme indépendant et spécialisé, chargé de l'examen des projets de règlement de nature à avoir un impact économique «important» avec le REIR à la même étape.

La création d'un organisme expert indépendant : Bryne Purchase soutient qu'un organisme expert indépendant pourrait aider à contrôler le coût de la réglementation et à garantir l'efficacité des nouveaux règlements.

> À mon avis, dans un système parlementaire, il est possible qu'un nouvel organisme indépendant fournisse des renseignements au public et des évaluations indépendantes sur les coûts et les avantages, les gagnants et les perdants, ainsi que des solutions de rechange à un projet de règlement. Il ne s'agit pas d'une recherche à long terme de style intellectuel. Il s'agit d'une recherche faite en temps politique réel. L'un des principaux mandats d'un tel organisme serait le maintien d'une banque de données publique sur les pratiques réglementaires des autres ressorts.
>
> Cette proposition vise à armer la concurrence politique nationale de renseignements crédibles. Pour se défendre, le gouvernement devrait avoir en sa possession la même information et la même analyse. Évidemment, la crédibilité est un élément clé de ce type d'information sur les consommateurs et les électeurs. Il serait essentiel d'être entièrement indépendant du gouvernement en place. L'organisme devrait être conçu en conséquence. L'idée de départ ici veut qu'il existe une valeur politique aux caractéristiques d'efficacité (incitation) des politiques administratives. Cette valeur peut être améliorée et le serait par les forces concurrentielles naturelles qui sont à l'oeuvre sur les marchés politiques. De même, la redistribution en soi devient plus difficile lorsqu'elle se produit sous l'oeil scrutateur du public (Purchase, 1992c, p.86-87).

Les principaux éléments de cette solution pourraient être les suivants :

- Un nouvel organisme indépendant serait créé; il pourrait s'appeler l'organisme consultatif sur la politique de réglementation. Il serait doté d'un effectif modeste d'économistes et d'analystes de politiques du fait que la plupart de son travail se ferait par des contrats avec des consultants du secteur privé et des universités.
- Le principal rôle de l'organisme consultatif de politique de réglementation serait de préparer des rapports et de conseiller le Cabinet à propos de règlements importants envisagés. Tous ces règlements lui seraient renvoyés et l'organisme serait tenu de faire un rapport dans les 60 (ou 90) jours, après quoi, le rapport serait rendu public.
- L'organisme examinerait le REIR et les documents analytiques connexes préparés pour le ministère auteur du règlement ou par celui-ci. Il se concentrerait sur les aspects suivants :
  - la portée et l'échelle du problème perçu auquel s'adresse le projet de règlement
  - les autres solutions, mis à part le projet de règlement

- les arguments contre le règlement (ce qui peut signifier de se mettre en rapport avec les entreprises éventuellement visées par le règlement)
- l'évaluation économique des effets du projet de règlement
- les effets du règlement sur la viabilité et la compétitivité des entreprises assujetties
- la situation économique du secteur d'activités le plus directement visé et le nombre de règlements fédéraux et provinciaux auxquels ce secteur d'activité a été assujetti au cours des récentes années
- la nature et le coût de règlements identiques imposés à des entreprises étrangères qui font concurrence à des entreprises canadiennes.

- L'organisme se consacrerait surtout à l'analyse scientifique, technique et économique qui sous-tend le projet de règlement et beaucoup moins sur son importance politique.

7.2 Évaluation périodique des programmes de réglementation par le Parlement

Il ressort de l'analyse faite au Chapitre 7 que le système actuel d'évaluation périodique des programmes de réglementation peut être utile aux administrateurs dans leurs tâches de gestion, mais qu'il n'est tout simplement pas conçu en fonction du Parlement et du public, qui cherchent à responsabiliser le Cabinet pour sa gestion et son contrôle des programmes de réglementation. La politique d'examen périodique des règlements était, dès le départ, conçue comme un moyen d'aider la haute direction ministérielle à assumer ses fonctions[15]. Elle n'a jamais été conçue comme un moyen grâce auquel des personnes «externes» (comme le Parlement ou les citoyens) pourraient obtenir des renseignements sur le rendement des programmes de réglementation et donc utiliser l'information pour chercher à responsabiliser les intéressés (notamment le ministre).

Les évaluations systématiques et périodiques des programmes de réglementation constituent une étape nécessaire pour améliorer la reddition de comptes et rationaliser le processus décisionnel en matière de

---

15. Le sous-ministre, étant responsable en titre de la gestion du ministère, est le client des évaluations *ex post* des programmes, tout comme il est le client de l'évaluation interne des dépenses de son ministère. L'évaluation interne est, bien entendu, indépendante des personnes qui administrent les programmes. La personne chargée de l'évaluation *ex post* des programmes comme le vérificateur interne, relève directement du sous-ministre. (Cette situation ressemble beaucoup à celle qui existe dans les grandes sociétés du secteur privé).

réglementation. Mais il est essentiel de créer une procédure d'examen ou de «vérification» externe des rapports d'évaluation. Ce besoin est particulièrement aigu si l'on utilise un système d'évaluation. L'examen externe pourrait être mené par trois mécanismes : la publication et l'examen public des rapports; la vérification de certains «rapports d'évaluation» et l'examen législatif.

Les questions détaillées auxquelles il faut répondre dans une évaluation devraient être déterminées par les besoins d'information des destinataires visés et par des techniques analytiques, et selon les ressources disponibles. Toutefois, dans chacun des cas, les évaluations devraient traiter des questions suivantes :

- Quels sont les objectifs actuels du programme?
- Les objectifs originaux sont-ils encore pertinents?
- Quelles sont les priorités et les compensations s'il existe de multiples objectifs?
- Quels moyens sont utilisés pour atteindre les objectifs?
- Quels sont les effets intentionnels ou non du programme? (Ce qui comprendrait des considérations économiques et autres.)
- Quels autres moyens pourraient être utilisés pour atteindre les mêmes objectifs?

Bien que l'examen des rapports d'évaluation par les fonctionnaires de l'organisme soit souhaitable, il faudrait reconnaître que les évaluations soulèveront avant tout des questions politiques (c.-à-d. des choix larges en matière de valeurs) à l'instar de ceux qui étaient (ou qui auraient dû être) traités par les législateurs au moment de l'adoption de la loi-cadre de chaque programme. Il est donc essentiel de prévoir que les programmes de réglementation soient examinés par des représentants élus. Tous les rapports d'évaluation devraient être déposés au Parlement et être renvoyés automatiquement à un comité permanent compétent qui possède déjà des connaissances considérables sur les activités du ministère. Ce comité devrait être habilité à obtenir des audiences, à recevoir des mémoires et à commanditer ses propres travaux d'analyse, en ce qui concerne les programmes de réglementation qu'il décide d'étudier dans le détail. Une fois cette évaluation achevée, le comité devrait soumettre son rapport au Parlement avec ses recommandations.

Il est clair, que dans notre système de gouvernement parlementaire, la charge du suivi sur les résultats d'une évaluation de programme de réglementation doit revenir au gouvernement et, en particulier, au ministre chargé du ministère ou de l'organisme compétent. Armé de l'évaluation des programmes de réglementation faites à l'interne et, dans certains cas, par un comité permanent qui tiendrait nécessairement compte de facteurs politiques

pratiques dans son évaluation, le gouvernement devrait être libre d'introduire des changements aussi extrêmes que l'abolition de l'organisme ou l'abrogation d'une loi, ou d'une autorisation, sans qui que ce soit d'autre. La responsabilité ultime de l'efficacité des programmes publics revient à l'électorat. Toutefois, les électeurs doivent avoir davantage d'information de meilleure qualité sur le rendement des programmes de réglementation s'ils doivent engager la responsabilité du gouvernement au moment des élections.

7.3 Comité mixte permanent

Les problèmes mis en évidence en ce qui concerne les pouvoirs du SJC sont décrits à l'article 2 du Chapitre 7. Les réformes envisagées sont présentées à la section 7.5 ci-après.

7.4 Examen des lois et des programmes

Le Plan d'action sur le processus de réglementation publié en mai 1986 dans le cadre de la stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement actuel prévoyait que les comités parlementaires examineraient toutes les lois réglementaires sur un cycle de dix ans et recommanderaient des mesures de temporisation au gouvernement. Six ans et demi plus tard, ce processus n'a pas encore été amorcé. En outre, le plan d'action prévoyait qu'un Comité du Cabinet se chargerait d'examiner tous les règlements sur une période de sept ans et recommanderait des mesures de temporisation au Cabinet. Ce n'est qu'en février 1992 que le ministre des Finances a annoncé qu'il commençait un examen, ministère par ministère, des règlements existants pour garantir... la plus grande prospérité des Canadiens. Seulement trois ministères ont été choisis pour lancer ce processus (Agriculture, Consommation et Affaires commerciales, et Transports).

7.5 Résumé de la réforme envisagée dans le rôle du Parlement

R13 Que le Comité permanent des finances examine les coûts et avantages estimatifs des règlements fédéraux déposé avec le *Budget des dépenses*. (Voir **R11** ci-dessus.)

R14 Donner à chaque comité permanent la possibilité d'examiner les règlements proposés après une publication préalable à la Partie I de la *Gazette du Canada*. Le rapport du comité serait déposé devant la Chambre, mais son rôle primordial serait de conseiller le Comité spécial du Conseil. La DAR/SCT pourrait aviser chaque comité à propos de chaque projet de règlement (classé par

importance du point de vue économique). Le comité aurait donc 30 jours ensuite pour décider quel règlement il examinerait, et encore 60 jours pour faire son examen. De cette manière, le comité serait sûr de voir la première série de règlements après l'adoption d'un nouveau projet de loi par le Parlement.

R15 Chaque comité permanent compétent devrait être encouragé à entreprendre des évaluations périodiques des programmes de réglementation, afin d'obtenir que le gouvernement rende compte des résultats obtenus grâce à ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être faite à la suite 1) d'une indication par le BCG que le programme de réglementation a été évalué conformément à la politique d'évaluation du programme 01-01-92 du *Manuel du Conseil du Trésor*; 2) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; 3) des renseignements reçus par le comité suggérant une évaluation. Le comité devra avoir le pouvoir de retenir les services de personnel, d'engager des consultants et d'exiger des ministères qu'ils produisent des renseignements pour évaluer les programmes de réglementation. Le rapport du comité serait déposé devant la Chambre.

R16 Le rejet de la procédure de résolution négative du Comité mixte permanent sur l'examen des règlements devrait être intégré dans la loi, et ce pouvoir devrait être étendu pour couvrir les règlements pris à l'initiative du CRTC ou de l'Office national des transports.

R17 Le CMP devrait être encouragé à s'intéresser surtout au manque de contrôle de la délégation de pouvoirs aux ministres, au Cabinet, aux organismes de réglementation, en ce qui concerne l'adoption des règlements dans les clauses habilitantes des lois, car il n'existe aucun contrôle sur la portée du pouvoir de réglementation. Voir **R27** ci-après.

8.0 AMÉLIORATION DU RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION

8.1 Lacunes du REIR en matière de contrôle

Les lacunes que présente le REIR sont d'ordre fondamental et mettent en cause son objet essentiel, à savoir de rendre la législation par délégation plus efficace et le gouvernement plus responsable. Tout d'abord, rares sont les analyses de coûts/avantages (ou autres types d'analyses économiques détaillées) qui sont faites malgré l'exigence prévue au REIR. La qualité en est trop souvent douteuse. Deuxièmement, il n'existe aucune preuve de l'application de l'énoncé de politique selon lequel les avantages pour la société doivent excéder le total des coûts sociaux prévus à la *Politique en matière de réglementation* de 1986. Troisièmement, la définition de ce qui constitue un règlement important est tout à fait insuffisante. Quatrièmement, le REIR ne peut pas traiter les règlements dont l'objectif principal est la redistribution du revenu parce que, de par leur nature, ils imposeraient un poids mort à l'économie (C > A). Cinquièmement, les fonctionnaires font valoir que les solutions aux problèmes de politique administrative (politiques) sont souvent choisies avant que l'analyse économique ne soit faite. Ainsi, le REIR est souvent considéré comme un exercice bureaucratique dans lequel on remplit des formulaires, après que la décision a été prise de proposer de nouveaux règlements et même une fois les règlements rédigés.

8.2 Définition d'un projet de règlement «important»

L'importance de la définition d'un projet de règlement «important» tient au fait que le *Guide de rédaction - REIR* dit clairement que les projets de réglementation ayant des répercussions importantes doivent faire l'objet d'une analyse coûts/avantages détaillée[16] (Consultation et Vérification Canada, 1992b, p. 27).

Il est essentiel qu'il soit donné une définition claire d'un règlement «important» et les trois autres catégories : importance moyenne, peu d'importance et technique. Toutefois, la spécification du nombre de catégories et les lignes de démarcation entre celles-ci sont difficile à déterminer.

Nous devons déterminer ce que nous entendons par important lorsqu'il s'agit de savoir ce qu'est un règlement «important». Le PNB canadien est d'environ 700 milliards de dollars par an. Si nous comparons ce chiffre à sa valeur actuelle capitalisée à 6 %, cela fait 11,200 milliards de dollars. De sorte que 1 % de ce montant serait 122 milliards de dollars et 0,01 % (un centième de un pour cent) serait égal à 1,12 milliards de dollars. Aux États-Unis, le règlement important est celui qui a un effet annuel sur l'économie de 100 millions de dollars ou plus. Si nous interprétons ce chiffre comme un coût social annualisé de 100 millions de dollars ou plus, ce chiffre peut être exprimé en valeur actuelle, capitalisé à 6 % réel, soit 100 millions de dollars divisé par 0,06 = 1,667 millions de dollars ou 1,67 milliards de dollars. Comme l'économie canadienne fait environ un douzième de l'économie américaine, le plafond américain converti en valeur actuelle, pondéré en fonction de la taille relative des deux économies, serait de 139 millions de dollars (sans tenir compte du taux de change). Toutefois, le chiffre américain de 100 millions de dollars par an a été établi en 1981. Converti en dollars de 1992, il nous faut le multiplier par 1,67. Une fois multiplié, le chiffre de 139 millions de dollars pour le Canada devient 232 millions de dollars en valeur actuelle, soit 14 millions de dollars annualisé (en utilisant 6 % comme taux d'intérêt et en prenant l'hypothèse d'une rente perpétuelle). En 1991-1992, le programme fédéral des dépenses gouvernementales s'est

16. Selon le *Guide de rédaction - REIR* «les répercussions des projets de réglementation ou des modifications des règlements en vigueur peuvent être importantes, moyennement importantes ou peu importantes. La portée de l'analyse devrait être proportionnelle à celle des réglementations» (Consultation et Vérification Canada, 1992b, p. 27).

élevé à 114 milliards de dollars. Capitalisés à 6 %, ceci correspond à 1,900 milliards de dollars en valeur actuelle. Si le plafond était fixé à 0,01 % (soit 0,0001) de la valeur actuelle, le montant serait de 190 millions de dollars.

Je propose que les projets de règlement soient classés selon le coût total qu'ils imposent à la société dans les quatre catégories suivantes :

- important : coût total estimatif de plus de 100 millions de dollars en termes de valeur actuelle escompté à 6 %[17]
- importance moyenne : coût de 50 millions de dollars à 100 millions de dollars en valeur actuelle à 6 %
- peu d'importance : coût total de 2 millions de dollars à 49,9 millions de dollars en valeur actuelle à 6 %
- technique : coût total de moins de 2 millions de dollars en valeur actuelle - ces règlements sont souvent des changements mineurs dans la formulation qui n'ont pratiquement pas d'effets sur les coûts

8.3 Discussion des cas difficiles dans le REIR

Il serait très utile d'exiger qu'une analyse plus étendue des cas difficiles dans le cadre du REIR ou avant celui-ci soit faite du fait que c'est souvent là le moyen d'obtenir une solution efficace et efficiente. Bien qu'il existe de nombreuses publications sur les analyses coûts/avantages, rares sont celles qui traitent de la manière de régler un problème potentiel de politique administrative. Cette analyse comprendrait une évaluation des éléments suivants :

- Quelle est la durée du problème; est-il cyclique?
- Quelle est la portée du problème; géographique; quelle fraction de la population est visée?
- Quels sont les symptômes ou indices d'un problème?
- Qui dit qu'il y a un problème] Quel intérêt ont-ils à cet égard (ne pas négliger la motivation non pécuniaire).
- Les perceptions peuvent-elles être distinguées des données brutes?
- Qui pousse pour des mesures gouvernementales sur la question?

8.4 Discussion sur les solutions de rechange

On dit souvent que les ministères ne cherchent pas assez à mettre en évidence d'autres manières de réglementer ou d'utiliser d'autres formes d'intervention gouvernementale, par exemple, des taxes sur la pollution au lieu de réglementer le volume des effluents. Les ministères devraient être tenus de montrer qu'ils ont examiné

---

17. Actuellement, le Conseil du Trésor (et l'OMB aux É.-U.) impose un taux d'escompte réel de 10 %. Si le taux doit refléter le coût social du capital, il est trop élevé. Le taux envisagé de 6 % (réel) a été établi après examen des références documentaires de Stanbury et Vertinsky (1988).

les solutions de rechange à deux niveaux : a) des instruments de politiques à large portée, comme les taxes par opposition aux règlements, par opposition aux subventions, par opposition aux sociétés d'État; et b) des manières de «réglementer», comme les codes de pratique, les lignes de conduite volontaires et la conception des règlements. Toutefois, le recours à d'autres instruments de gouvernement soulèvent d'autres questions - y a-t-il d'autres solutions que de réglementer, les ministres ont-ils le pouvoir légal d'utiliser ces autres solutions? En outre, il existe un conflit entre les compressions budgétaires et le recours éventuel à des incitations économiques comme les taxes, les subventions, les dépenses fiscales, les frais modérateurs.

Comme il a été dit plus haut, il est clair que l'évaluation du cas problème, la création et l'évaluation des solutions de rechange et l'évaluation économique de différentes formes d'interventions sont inter-dépendants (voir **graphique 8-1**). Il faut en outre qu'elle soit faite dès que possible lorsqu'il s'agit de déterminer si l'intervention du gouvernement est justifiée. En général, je propose ce qui suit :

- L'analyse de solutions de rechange devrait être menée le plus tôt possible à l'étape de la consultation.
- Il faut une analyse plus approfondie pour choisir la meilleure solution.
- Il est nécessaire d'examiner le pouvoir des grands ministères de réglementation d'utiliser d'autres instruments pour le gouverner.
- Le gouvernement a besoin de davantage de travaux de la part d'organismes centraux (comme SCC, DAR, Finances) pour trouver des solutions de rechange pratiques, au lieu des règlements normatifs et de contrôle traditionnels.
- Les ministères doivent spécifier clairement (sinon brièvement) les différentes solutions de rechange qui ont été examinées à la place de la réglementation avec une brève déclaration justifiant leur rejet.

8.5 Impact sur la compétitivité

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral s'interroge sur l'impact de ses règlements sur la compétitivité internationale du Canada (voir McFetridge, 1992). Par exemple, le Conseil de la prospérité (1992, p. 8) a

recommandé qu'une évaluation de l'impact de compétitivité pour les lois et règlements existants et envisagés soit effectuée. Le Conseil propose que ces évaluations répondent à certaines questions, à savoir :

> Les évaluations des répercussions sur la compétitivité rendraient les gouvernements davantage responsables par rapport aux lois et aux règlements en vigueur ou proposés. Ceux-ci devraient répondre publiquement à certaines questions, à savoir :
>
> - Où se situent l'action et la réglementation proposées par rapport aux priorités de l'État?
> - Une telle action ou réglementation demeure-t-elle nécessaire, ou bien le problème a-t-il déjà été résolu?
> - L'action est-elle orientée sur les causes ou simplement les symptômes?
> - L'action peut-elle être prise par un autre ordre de gouvernement, déléguée ou menée en collaboration avec d'autres?
> - L'action ou l'instrument choisi est-il le meilleur? Les instruments ou la réglementation indépendante des marchés pourraient-ils être aussi efficaces que la réglementation visant à satisfaire les objectifs de la politique?
> - Quels sont les effets sur l'économie et le dossier social? Les avantages tirés seront-ils les meilleurs? Y aura-t-il des effets secondaires non prévus?

8.6 Changements proposés au REIR

R18 Veiller à ce qu'il y ait une claire définition de règlements «importants» et des trois autres catégories («importance moyenne», «peu d'importance» et «technique»). La limite proposée pour les règlements «importants» dépassent les 100 millions de dollars dans le coût total mesurés en valeur actuelle avec un taux d'escompte de 6 %, ce qui équivaut à un coût annuel (à 6 %) de 6 millions de dollars, en prenant l'hypothèse d'une rente perpétuelle. La limite devrait aussi comprendre une mesure des coûts relatifs à la production du ou des secteurs les plus susceptibles d'être visés par le règlement proposé. Pour les règlements d'une importance moyenne, la fourchette devrait être entre 50 et 100 millions de dollars; pour les règlements de peu d'importance, la fourchette devrait être entre 2 millions et 49,9 millions de dollars et pour les règlements techniques, la limite devrait être en dessous de 2 millions de dollars, le tout étant mesuré en valeur actuelle des coûts totaux estimatifs pour la société escomptés à 6 %.

R19 Exiger que le REIR divulgue la série de solutions de rechange qui a été examinée par le ministère et rejetée avec une brève explication sur la motivation du choix.

R20 Exiger que le REIR comprenne une évaluation de l'impact du point de vue de la compétitivité des projets de règlement pour les entreprises dans les secteurs d'activités où la majorité des coûts de conformité devront être absorbés.

R21 Pour les projets de règlement importants, si le total des coûts estimatifs excède le total des avantages, imposer au ministère de donner les raisons pour lesquelles le CSC devrait néanmoins promulguer les projets de règlement.

R22 Exiger que le REIR indique quelle méthode de consultation a été employée. (Revoir **R1** ci-dessus.)

R23 Pour les règlements proposés à caractère intermédiaire et importants, imposer que le REIR comprenne une déclaration sur la manière dont le règlement concerne l'intervention du gouvernement provincial dans des domaines semblables ou connexes.

9.0 MODIFICATION DES RESPONSABILITÉS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES

9.1 Limites à la DAR/SCT par rapport à la DAR/BPAR en tant qu'organisme de contrôle

Comme il a été dit au chapitre 6, la DAR/BPAR souffrait de certaines faiblesses en tant qu'organisme central ou organisme de contrôle en ce qui concerne le processus de réglementation. Le rôle de la DAR ne peut pas être modifié sans l'approbation du Cabinet. De nouvelles directives administratives pour mettre en oeuvre les changements de la politique de réglementation exposés à la section 5 ne serviront à rien, sauf si le Cabinet décide de les faire appliquer.

Les caractéristiques inhérentes au gouvernement de cabinet limitent nécessairement la réforme par le biais de directives administratives parce que l'on aboutit à une «autoréglementation» du Cabinet par le Cabinet. Dans la pratique, les ministres hésitent très souvent à réduire leur pouvoir discrétionnaire d'adopter des règlements.

Toutefois, ils déclarent qu'ils s'engagent à mieux réglementer. Il est clair que, pour que les règlements soient plus efficaces, c'est-à-dire que les avantages sont supérieurs ou égaux aux coûts, le Cabinet devrait se soumettre à des mesures de contrainte crédibles.

9.2 Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada

Il existe certains précédents à un tel rapport annuel, par exemple le rapport sur l'état des forêts canadiennes et le rapport sur l'environnement du Canada. Le gouvernement fédéral américain a produit depuis 1985 une déclaration annuelle intitulée *Regulatory Program of the United States Government* (voir **annexe 22**).

Le rapport annuel envisagé a les principaux objectifs suivants :

- augmenter les connaissances sur les règlements gouvernementaux, les tenir à jour et les rendre disponibles de façon adéquate
- accroître la visibilité et la quantité des analyses de la réglementation, comme l'un des instruments de gouvernement les plus importants
- fournir des renseignements aux ministres, fonctionnaires, Parlement, médias et public
- aider l'assemblée législative et, en particulier, le public à rendre les ministres responsables de leurs actes en ce qui concerne la réglementation gouvernementale.

Le rapport annuel proposé qui serait préparé par la DAR/SCT contiendrait les principales sections suivantes:

- Analyse des initiatives annoncées dans le *Projet de réglementation fédérale* annuel; celles qui ont été mises en oeuvre et celles qui sont en cours, ou abandonnées, ou retardées
- Classement et énumération des nouveaux règlements proposés par
  - ministère
  - type (définition juridique)
  - type de conséquences économiques
- Estimation des coûts totaux de la réglementation fédérale
  - projets de règlement
  - nouveaux règlements pour chacune des cinq dernières années
  - inventaire des programmes de réglementation

Il faudrait les regrouper par ministère et par type de règlement.

- Évaluation du REIR qui accompagne les projets de règlement au cours de l'année précédente :
  - classement en terme de type d'évaluation de l'impact économique : analyse coûts/avantages complète; analyse coûts/avantages partielle (p. ex., coûts seulement); analyse de rentabilité
  - détermination du nombre de règlements pour lesquels les coûts excèdent les avantages et de la différence

- Dépenses budgétaires (et en années-personnes) pour l'administration et la mise en oeuvre de tous les programmes de réglementation (regroupés par ministères et organismes) pour chacune des cinq dernières années. (Ceci est actuellement fait aux États-Unis par le Center for the Study of American Business, Washington University at St. Louis - voir Warren (1991).)

- Énumération d'une brève description de toutes les nouvelles lois réglementaires et des principales modifications aux lois existantes au cours de l'année écoulée et de celles qui sont actuellement devant le Parlement.

- Énumération de tous les programmes de réglementation évalués au cours de l'année écoulée.

- Résumé d'une page des principales conclusions de toutes les évaluations *ex post* des programmes de réglementation effectuées au cours de l'année écoulée.

- Énumération (et résumé d'une page) des articles, études et rapports sur les règlements, le processus de réglementation et les programmes de réglementation publiés par les universitaires, le gouvernement et les autres organismes du secteur privé au cours de l'année écoulée.

9.3 Résolution des conflits dans l'administration des programmes de réglementation : règlement des plaintes sur la réglementation

Certains fonctionnaires qui administrent les programmes de réglementation, et les personnes du secteur privé qui doivent les «supporter», font valoir qu'il serait utile d'avoir une méthode simple et efficace pour régler les conflits qui se produisent dans l'administration des programmes de réglementation. Voici une proposition : le processus de règlement des plaintes sur les règlements.

Ce processus a pour but de mieux adapter le processus de réglementation au secteur privé qui est aux prises avec les méandres du système. Il vise aussi à créer une méthode rapide, peu coûteuse et officieuse pour traiter des plaintes de la part des réglementés, ceux dont le comportement économique est modifié par la législation par délégation. Il vise à compléter, et non pas à remplacer, les moyens actuels de règlement des plaintes des réglementés. Les éléments du processus sont les suivants :

- Chaque ministère ou organisme établirait (ou publierait) la position d'un agent des plaintes sur la réglementation. Ce titre serait attaché à une personne d'expérience au niveau du sous-ministre adjoint.

De façon idéale, l'agent serait une personne qui pourrait se déplacer facilement dans le ministère pour obtenir des faits et proposer le règlement des plaintes faites par les réglementés.

- Les plaintes qui ne peuvent pas être réglées au niveau des opérations (p. ex., les fonctionnaires de la Direction des programmes) seraient renvoyées à l'agent par le réglementé. L'agent aurait 30 jours pour obtenir une solution satisfaisante (ou une résolution) pour le ministère et le réglementé. En dernier ressort, l'agent demanderait une décision au ministre. La plupart du travail de l'agent consisterait dans un rôle de médiateur pour trouver un moyen de régler le conflit.

- Si l'agent ne peut régler la plainte du réglementé, ce dernier pourrait demander qu'un arbitre des plaintes sur la réglementation soit nommé pour entendre le cas dans les 30 jours.

- L'arbitre serait choisi parmi des personnes (avocats, anciens fonctionnaires, universitaires) qui connaissent les règlements et le processus de réglementation et qui seraient prêtes à arbitrer de tels conflits.

- Les règles fondamentales de l'arbitrage seraient les suivantes :

  - L'audience serait limitée à une journée. Chaque partie aurait un maximum de 3,5 heures pour présenter son dossier et pour interroger les témoins de l'autre partie. Chaque partie pourrait soumettre un maximum de 30 pages de documents avant l'audience et la même quantité de pages pendant l'audience.

  - Les parties ne seraient pas représentées par des avocats de façon à réduire les coûts et à ce que le processus demeure plus convivial.

  - Avec la permission des parties, l'arbitre pourrait interrompre l'audience de façon à chercher à servir de médiateur en vue d'un règlement. En cas d'échec, l'audience reprendrait et l'arbitre rendrait une décision.

  - La décision de l'arbitre serait rendue dans les deux jours de l'audience et elle comprendrait de brefs motifs (disons de 5 à 6 pages).

  - La décision de l'arbitre ne nuirait pas aux droits de chacune des parties. Chacune des parties pourrait utiliser des recours traditionnels, p. ex. les tribunaux.

  - Le ministère paierait les frais et dépenses de l'arbitre et ferait tous les efforts raisonnables pour que l'audience se tienne dans une ville qui convienne au sujet de la réglementation. La DAR/SCT devrait préparer un rapport de faisabilité sur cette proposition. Ce rapport devrait être examiné par le Comité permanent des finances à la Chambre (comme le Sous-comité de la réglementation et la compétitivité aura terminé son travail et sera dissout).

9.4 Propositions de changement

R24 Modifier la *Loi sur les textes réglementaires* afin de prévoir que la DAR/SCT certifie que (1) la méthodologie employée dans la préparation de l'analyse coûts/avantages qui accompagne chacun des règlements importants correspond aux normes professionnelles, et (2) que tous les règlements

proposés sont classés convenablement selon l'impact qu'ils ont en tant que règlements de peu d'importance, techniques, d'importance moyenne ou importants. (Une telle exigence serait proche de celle qui veut que le Conseil privé certifie que les projets de règlement sont légalement corrects dans leur forme et ne sont pas inconstitutionnels.)

R25 Simplifier largement l'exigence de REIR en vue du retrait de la réglementation et mettre sur pied un système de tri annuel de la réglementation fédérale (au printemps).

R26 Exiger de la DAR/SCT qu'elle prépare un rapport en vue de le soumettre au président du Conseil du Trésor sur la faisabilité de l'adoption d'un processus de règlement des plaintes sur la réglementation», comme il est énoncé à la section 9.3 ci-dessus.

À noter que la réglementation en vue d'instituer un rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada se trouve dans **R10** ci-dessus.

10.0 AUTRES PROPOSITIONS DE CHANGEMENT

10.1 Contrôler la portée des pouvoirs délégués d'adopter des règlements

Comme la plus grande partie des mesures de fond, dans une mesure législative, se trouve dans la réglementation adoptée par le gouverneur en conseil, il existe une tendance de plus en plus grande pour le Cabinet de demander de larges pouvoirs délégués au Parlement pour prendre des règlements (par le biais du gouverneur en conseil). Les ministres et les fonctionnaires sont incités à demander que le Parlement accorde au gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter des règlements qui traitent la plus vaste gamme possible de questions. Fort de sa majorité, le gouvernement du moment peut pratiquement toujours persuader le Parlement d'approuver de très larges délégations de pouvoir pour établir des règlements. Cette question a été traitée dans une publication («La préparation de la législation») approuvée par le Cabinet et publiée par le Bureau du Conseil privé.

À l'étape de la préparation des propositions législatives, les mises en garde qui suivent s'imposent aux administrations en ce qui concerne l'attribution des pouvoirs réglementaires.

(1) Il faut veiller à ne pas exprimer en termes trop larges la disposition législative qui donne l'attribution.

(2) Il est des domaines où il ne saurait y avoir normalement attribution. Citons les cas où celle-ci aurait pour conséquence :

a) de toucher profondément aux droits et libertés de la personne;
b) de mettre en jeu d'importantes questions de principe ou de politique;
c) de modifier la loi habilitante ou d'autres lois;
d) d'écarter la compétence de tribunaux;
e) d'avoir un effet rétroactif;
f) de subdéléguer un pouvoir réglementaire;
g) d'imposer à l'État ou à la population des charges financières autres que celles qui découlent du paiement de prestations de services;
h) de fixer par règlement, et non par une disposition législative, les peines consécutives à l'inobservation d'un règlement.

(Bureau du Conseil privé, 1981, pp. 8-9)

Il s'agit là d'un très bon conseil mais il semble être beaucoup plus suivi de façon négative que de façon positive.

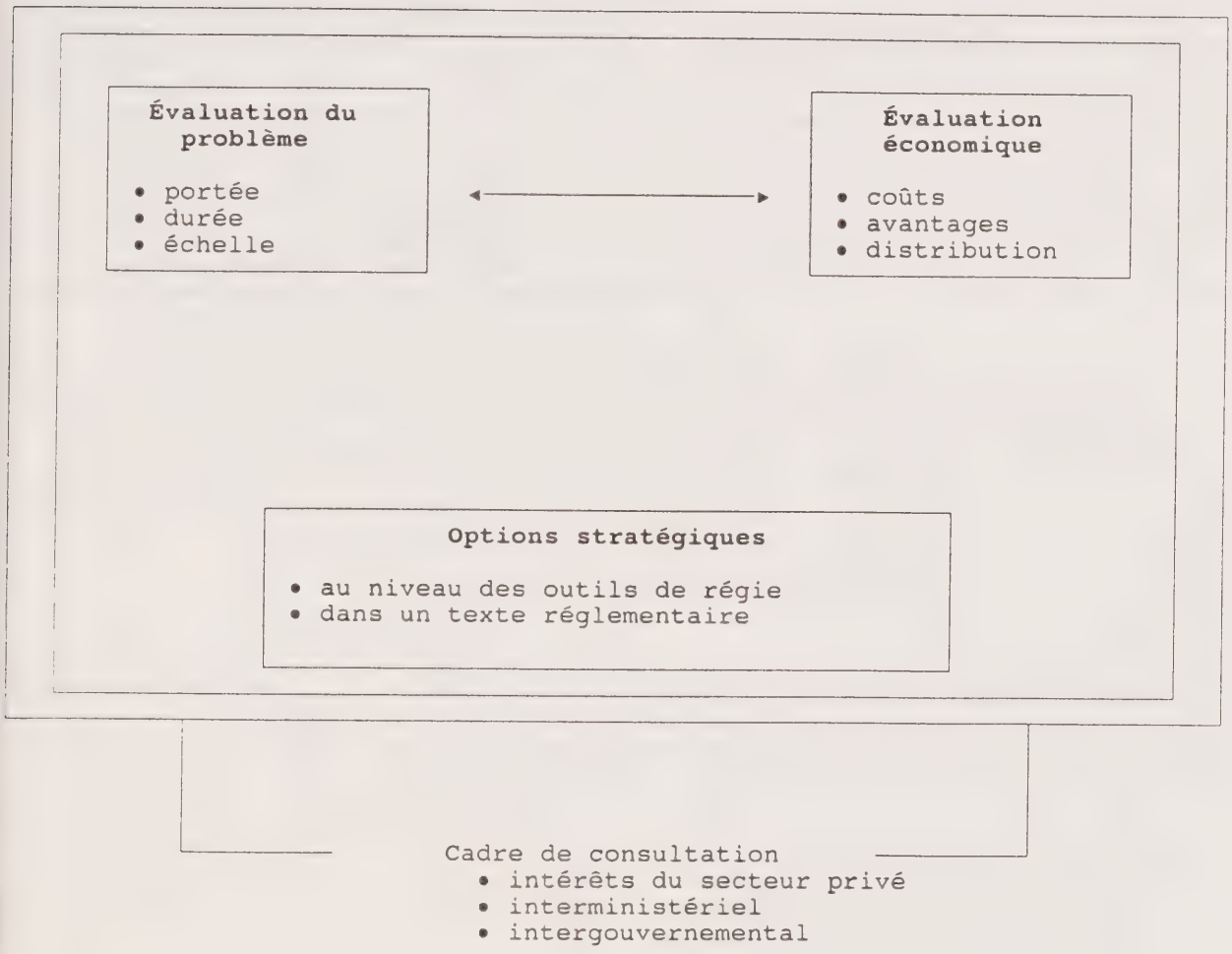
R27 Demander aux ministres et à tous les comités parlementaires d'examiner les projets de lois pour restreindre la portée du pouvoir délégué de faire des règlements au minimum nécessaire à une bonne politique administrative.

10.2 Rédaction des projets de règlement

R28 Exiger que le Bureau du Conseil privé (PCOJ) rédige tous les projets de règlement d'après des directives de rédaction détaillées émanant des ministères. (Des ressources devront être transférées des ministères au PCOJ pour remplir cette nouvelle fonction.)

Graphique 8-1

INTERDÉPENDANCE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DANS LES PREMIÈRES ÉTAPES DE L'ANALYSE DE LA RÉGLEMENTATION



Graphique 8-2

CADRE DE PROCESSUS DE CONSULTATION POUR LA PRÉPARATION DE NOUVEAUX RÈGLEMENTS (OU AUTRES FORMES D'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT)

Type de cas	Méthode de consultation[1]		
	1	2	3
A	protocole[2] A1	protocole A2	protocole A3
B	protocole B1	protocole B2	protocole B3
C	protocole C1	protocole C2	protocole C3
D	protocole D1	protocole D2	protocole D3

1. Il peut y avoir plus ou moins de trois méthodes pour chaque type de situation.
2. Chaque protocole précisera en détail les étapes du processus de consultation, la portée des consultations et la date.
3. Le type de cas est lié à l'échelle et à la complexité du cas problème et à la réglementation prévue.

Graphique 8-3

COMPARAISON ENTRE LES NOUVEAUX RÈGLEMENTS ET LES NOUVELLES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT

NOUVEAUX RÈGLEMENTS	NOUVELLES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT
Processus *ex ante*	**Processus *ex ante***
• La publication du préavis dans le *Plan annuel des projets de réglementation annuel* (non obligatoire).	• Rien de comparable, mais certaines indications peuvent être données dans le Discours du trône ou dans le *Budget des dépenses*, selon l'étendue des dépenses.
• La consultation avec le secteur privé est nécessaire.	• Aucune exigence de consultation du secteur privé.
• Le prétirage dans la Partie I de la *Gazette du Canada* • des projets de règlement • du résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Il inclut des sections sur la description, les solutions de rechange dont il faut tenir compte, l'uniformité avec les énoncées de principes, l'impact prévu, la stratégie d'observation, le fardeau de la paperasserie et l'impact sur la petite entreprise.	• L'annonce publique peut ne pas être faite avant que le gouvernement ait terminé son analyse. Mais, il n'y a aucune exigence ou norme quant à la forme de l'analyse par les fonctionnaires du Conseil du Trésor. Seul 5 % des dépenses sont analysées de façon intensive.
• L'analyse économique de la réglementation proposée comprise dans le REIR (qui est rendu public). Le degré de sophistication et la portée de l'analyse économique devraient être proportionnels à l'importance de la réglementation et à son impact potentiel.	• Toutes les analyses économiques faites par le ministère ou par le Secrétariat du Conseil du Trésor ne sont pas rendues publiques. Après un certain temps, les coûts doivent être présentés de façon très détaillée.
• Période de commentaire (habituellement de 60 jours).	• Rien de comparable. Aucune possibilité de commentaires provenant du secteur privé.
• La version finale de la réglementation et le REIR sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.	• Il doit vraisemblablement y avoir une annonce publique conçue pour un meilleur effet politique, mais qui ne contient habituellement que peu de détails.
Processus *ex post*	**Processus *ex post***
• Aucune vérification des coûts réels imposés à la société (les coûts d'observation du secteur privé). Les coûts pour le gouvernement font l'objet d'une vérification.	• Les débours font l'objet d'une vérification par le vérificateur général.
• Aucune contrepartie à la divulgation des coûts dans les *Comptes publics*.	• Les dépenses font l'objet d'un rapport publié dans les *Comptes publics* (même si la codification peut prévenir la divulgation de débours, de projet, de programme ou d'activité précis).
• Aucune contrepartie à la révision faite par le Comité des comptes publics.	• Les *Comptes publics* sont examinés en comité parlementaire (présidé par un membre de l'opposition).
• Les programmes de réglementation sont assujettis à une période d'évaluation - en grande partie à l'avantage du sous-ministre. (Les politiques sont établies et contrôlées par le Bureau du contrôleur général).	• Les programmes de dépenses sont assujettis à des évaluations périodiques - en grande partie à l'avantage du sous-ministre. (Les politiques sont fixées et contrôlées par le Bureau du contrôleur général).

Graphique 8-4

DIX ÉTAPES EN VUE D'UN BUDGET DE LA RÉGLEMENTATION

1. Mise sur pied d'un programme d'examen de la réglementation.

2. Constitution ou désignation d'une unité d'examen dans un organisme central

3. Élaboration d'un état de la réglementation ou d'un calendrier pour suivre et coordonner le cheminement des nouveaux règlements.

4. Institution d'une unité de révision dotée de grands pouvoirs consultatifs ou de veto sur la promulgation de règlements.

5. Exigence relative à des analyses de l'impact pour les règlements importants.

6. Exigence relative à des analyses de coût quantitatif pour les règlements importants.

7. Accroissement des pouvoirs de l'unité d'examen, en ce qui concerne la surveillance et le contrôle de la qualité, du point de vue des coûts de la réglementation.

8. Possibilité d'inclure le coût des nouveaux règlements et d'estimer le coût des règlements et des lois existantes.[1]

9. Adoption de plafonds cibles ou de plafonds budgétaires obligatoires pour des catégories de programmes, la législation, les organismes ou l'ensemble des règlements.

10. Amélioration de la capacité d'estimer les avantages des règlements et de la législation.

---

1. Les États-Unis en sont probablement rendus à l'étape 8 et travaillent actuellement sur l'étape 9 en procédant à l'essai de programmes qui utilisent les plafonds de coûts pour des catégories particulières de règlements et à l'élaboration des estimations de coûts de règlement pour les nouvelles lois. Les États-Unis ont aussi travaillé sur l'étape 10 en rassemblant les groupements inter-organismes pour évaluer ce qu'ils savaient sur les techniques d'évaluation des risques et produire des lignes de conduite destinées aux organismes qui les utiliseront dans leurs évaluations des risques nécessaires au calcul des avantages de la réglementation et de la législation proposées sur la santé, la sécurité et l'environnement.

Source : Morall (1992b, p. 21).

t le REIR sont publiés dans la Partie II de la *Gazet*

Chapitre 9

PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE

• «La plupart des systèmes pour améliorer la politique sont tout à fait ridicules».
- Samuel Johnson, le 26 octobre 1769.

Le présent chapitre examine la probabilité de voir le gouvernement actuel (ou son successeur) faire un effort sérieux pour réformer le processus de réglementation dans ses lacunes mises en évidence aux chapitres 6 et 7, compte tenu des recommandations faites au chapitre 8.

1.0 PRESSIONS CONFLICTUELLES

Les efforts qui sont faits pour modifier le processus de réglementation, de façon à réduire la mauvaise affectation des ressources à cause des règlements, en tant que moyen de gouverner, et pour améliorer la reddition de comptes de ceux qui y ont recours, se heurtent à certaines perceptions et exigences conflictuelles quant aux mesures que le gouvernement doit prendre. On s'entend de plus en plus pour dire que les coûts cumulatifs des règlements bien intentionnés sont devenus excessifs (voir Loiselle, 1992b). Ainsi, la question n'est pas seulement de savoir si, à la limite, les coûts sociaux d'un nouveau règlement excèdent ses avantages, mais plutôt si le coût cumulatif excède les avantages cumulatifs. On se demande de plus en plus quelles seront les retombées négatives de la réglementation sur la compétitivité internationale du Canada, mais ne faut-il pas plutôt se limiter à voir si, pour tous les règlements existants et les nouveaux règlements, les avantages excèdent les coûts, du point de vue de la société (voir McFetridge, 1992). On apprécie de plus en plus le besoin d'harmoniser bon nombre des règlements canadiens avec ceux de nos principaux partenaires commerciaux. En même temps, des pressions considérables sont faites sur le gouvernement pour qu'il réglemente davantage, en particulier pour une protection de plus en plus stricte de l'environnement. En réalité, la quantité de règlements sur l'environnement actuellement en préparation montre que le secteur privé sera la proie d'un «raz-de-marée» vert. Tous les jours, le gouvernement se trouve aux prises

avec les nouvelles menaces perçues (ou tout simplement plus visibles) contre la santé et la sécurité (voir Martin, 1992). Les déclarations officielles sur les règlements gouvernementaux réaffirment combien les Canadiens s'enorgueillissent du fait qu'ils fixent des normes très élevées en matière de santé et de sécurité[1]. On dit que ces normes sont inhérentes à la société (voir Loiselle, 1992b). Les problèmes doivent être améliorés par une réglementation plus judicieuse[2]. Toutefois, il faudra adopter une approche plus dure, de type économique, pour affronter, à la fois, la masse actuelle de la réglementation et le flux important de nouvelles initiatives réglementaires. Il n'est pas clair qu'il y ait la volonté politique nécessaire de le faire (par opposition aux grandes déclarations de rhétorique). Du moins, certains fonctionnaires estiment qu'il est nécessaire de modifier ce que les citoyens attendent de la réglementation gouvernementale. Le public, en particulier les chefs de certains groupes d'intérêt, doivent comprendre que la réglementation n'est pas un bien gratuit, et qu'il n'est, ni possible, ni économiquement faisable d'utiliser les règlements pour procurer un environnement dénué de risques (voir Martin, 1992). En outre, le public doit comprendre qu'une bonne partie des règlements servent à redistribuer le revenu de façon déguisée et avec une grande perte d'efficacité dans l'affectation (voir Stanbury et Lermer, 1983).

Il est donc évident que le gouvernement fédéral est pris dans un réseau de pressions conflictuelles. Le public demande à être protégé d'une vaste gamme de risques économiques et physiques. Les plus ardents défenseurs d'une réglementation stricte ont l'illusion de pouvoir réduire le risque à zéro et ils pensent même que c'est souhaitable. On réclame aussi beaucoup la tenue de grandes consultations auprès d'un grand nombre d'intérêts conflictuels, tout en sachant bien que ce ne sont pas tous les intérêts importants qui sont organisés et représentés

---

1. Pour compliquer les choses, les tribunaux ont augmenté la responsabilité des gouvernements lorsque ceux-ci exploitent les programmes de réglementation pour vérifier qu'ils donnent ce que les tribunaux estiment être un niveau adéquat de protection (voir Cohen, 1992).

2. Par exemple, il existe un intérêt croissant pour des solutions de rechange à la réglementation du style «normatif et de contrôle» qui sont plus efficaces et plus efficientes, par exemple les incitations fondées sur le marché comme les droits d'émission commercialisables ou les taxes «vertes» pour contrôler la pollution (voir Gouvernement du Canada, 1992b; Kelly, 1992). Les politiciens et les fonctionnaires se demandent aussi s'il existe de meilleures manières d'obtenir la conformité avec les règlements que par les pénalités traditionnelles comme les amendes, les ordonnances d'interdiction et (même) l'emprisonnement (voir Braithwaite, 1992).

par des groupes. Les fonctionnaires sont confrontés à l'exigence d'analyses plus nombreuses et de meilleure qualité pour justifier les nouveaux règlements, à un moment où ils souffrent de restrictions budgétaires ou de la stagnation des ressources pour payer ces analyses. Les ministres déclarent qu'ils souhaitent des régimes de réglementation efficaces ou du moins rentables. Ils veulent aussi qu'ils soient tout à fait en harmonie avec les exigences politiques. Cependant, la preuve montre qu'ils ont en général refusé de s'autodiscipliner pour faire une réglementation efficace, en dépit des déclarations de rhétorique et de grands principes administratifs.

Actuellement, les ministres sont peut-être plus enclins à modifier la politique de réglementation de façon à limiter le pouvoir discrétionnaire du Cabinet ou à exiger une divulgation publique des motifs d'approbation des règlements inefficaces sur le plan de l'affectation des ressources. Cette divulgation aura pour effet de donner davantage d'information de meilleure qualité au Parlement et au public, ce qui permettra d'obtenir une reddition de comptes de la part des ministres. Ces derniers n'ont maintenant plus le choix : ils doivent améliorer le rendement du gouvernement fédéral. Bien que cette idée puisse être interprétée de différentes manières, elle signifie certainement qu'il faut garantir que les nouveaux règlements améliorent, et ne réduisent pas, l'efficacité économique. Le Conseil de la prospérité (1992, p. 18) s'est exprimé dans les termes suivants :

> La lourdeur administrative est également ressentie dans le domaine de la réglementation, lorsque des règlements imposés au nom de l'intérêt public peuvent constituer une menace plutôt qu'un encouragement. Une réglementation intelligente peut vraiment favoriser la compétitivité. Les résultats des consultations menées dans le cadre de l'initiative de la prospérité sont clairs : les gouvernements doivent être plus attentifs aux effets de la réglementation sur l'économie et sur la capacité à être compétitifs. Le Comité directeur estime que les gouvernements devraient commencer à évaluer les bénéfices, les coûts et les effets secondaires de toutes les politiques en vigueur ou proposées afin que leur influence sur tous les aspects de l'économie puisse être pleinement comprise.

Ainsi, les ministres pourraient être désireux d'instituer une série de règles qui les lieront. Une fois ces règles instaurées, ils pourront rejeter les demandes de règlement qui n'offrent à la société que des avantages inférieurs à leurs coûts. Le gouvernement actuel a déjà pris des mesures quelque peu analogues lorsqu'il a obtenu l'approbation

du Parlement pour la *Loi sur le contrôle des dépenses* de 1991. Cette loi impose au gouvernement de restreindre l'augmentation des dépenses publiques.

2.0 LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN TANT QUE BIEN PUBLIC ET L'ÉCONOMIE POLITIQUE

La réforme de la réglementation par des changements apportés au processus de réglementation est un *bien public* au sens technique[3]. La caractéristique essentielle de ce bien est, d'abord, qu'une fois qu'il est créé, il est offert à tous, et le fait qu'il soit consommé par une personne ne réduit en rien la quantité offerte aux autres. Deuxièmement, personne ne peut être exclu de façon efficace, c'est-à-dire ne pas profiter de ce bien. Cette dernière caractéristique fait référence au problème de l'universalité. Il est un axiome, bien connu en économie des finances publiques, voulant qu'en l'absence d'un gouvernement qui recueille des impôts pour financer l'offre de biens, l'offre de biens publics est inférieure à son optimum.

Dans le cadre réglementaire, les avantages de la réforme sont dans la plupart des cas largement distribués dans la population, mais les personnes qui seront dans une situation pire seront moins nombreuses et souvent bien organisées; en proportion, elles perdront beaucoup plus que celles qui profiteront de la réforme. En outre, les avantages se produiront à l'avenir et seront assez diffus. Toutefois, les pertes seront plus concentrées et plus vraisemblablement à caractère immédiat. Ceux qui risquent de bénéficier de ces réformes ne pourront pas s'organiser pour les obtenir, tandis que ceux qui pourront souffrir à cause de ces réformes pourront s'organiser pour les empêcher. Si les politiciens et les fonctionnaires n'agissent pas pour la grande masse de ceux qui ne peuvent

3. Ceci est aussi vrai des réformes de réglementation de fond, comme la libéralisation et la déréglementation globale, par exemple dans le secteur des compagnies aériennes.

pas s'organiser, la réforme ne se fera pas à cause d'initiatives privées. La raison en est que les gains sont largement diffus et qu'il y a peu d'incitations pour les bénéficiaires à consacrer des ressources financières et du temps à appuyer une réforme, alors que la nature concentrée et relativement certaine des pertes tend à encourager les opposants à combattre toute réforme de la réglementation qui serait de nature à les léser.

3.0 RÉFORME DU PROCESSUS EN TANT QU'INITIATIVE DE POLITIQUE

Les changements au processus de réglementation, en particulier le processus d'adoption des règlements devront répondre aux critères d'efficacité politique. Il faut traiter de deux types de politiques : la politique bureaucratique[4] et la politique partisane.

4. Pour cette raison, la plupart des recommandations faites au chapitre 8 ont été discutées en détail avec les hauts fonctionnaires qui seraient appelés à les mettre en oeuvre.

3.1 Deux systèmes de valeurs en matière de réglementation

McGarity (1991, ch. 1) suggère qu'il existe deux systèmes de valeurs en matière de règles ou de réglementation. La plupart des organismes et ministères de réglementation ont été dominés par ce qu'il appelle une «rationalité techno-bureaucratique». Il s'agit

> d'une forme particulière de pensée bureaucratique qui se produit dans le contexte des activités de réglementation qui doivent traiter des questions hautement complexes et souvent insolubles de science, d'ingénierie de politique administrative. Certains des modèles existants de pensée bureaucratique, comme le modèle de l'opportunisme perceptif de Lindblom, sont des éléments pertinents de la pensée techno-bureaucratique, mais sans refléter l'essence des problèmes au contenu hautement technique ou scientifique et des éléments d'ingénierie... La rationalité techno-bureaucratique est une rationalité fondée sur une compréhension unique de l'univers de la réglementation qui découle d'une expérience pratique négative, ayant donné lieu à des questions d'une complexité extraordinaire auxquelles il n'est pas pratique de répondre (McGarity, 1991, p. 5).

La culture qui s'oppose à la réglementation correspond à ce que McGarity appelle «la rationalité analytique globale». Il poursuit dans ces termes :

> Le terme «global» indique que ce type de pensée explore, au mieux, tous les chemins possibles pour la résolution d'un problème. Les termes analytiques impliquent qu'ils tentent de trier, de ventiler de d'analyser quantitativement si possible tous les éléments pertinents d'un problème et ses solutions possibles. Le terme «rationalité» fait référence au prix que ses opposants voient dans son objectivité et le manque de passion avec lequel il est débattu du pour et du contre des autres solutions de rechange, sans égard aux dommages qui sont faits. Dans la pratique, la rationalité analytique globale a été régie par les modèles de la microéconomie néoclassique (McGarity, 1991, p. 5).

De façon plus générale[5], voir **graphique 9-1**.

---

5. Reich (1988, p. 129-134) soutient que l'administration publique (au moins aux États-Unis) s'est concentrée sur deux visions distinctes, quant à la manière dont les gestionnaires publics devraient décider quoi faire : la médiation entre les groupes d'intérêt et l'obtention du maximum d'avantages concrets. Reich (1988, p. 137) fait remarquer que l'utilisation stratégique de l'optimisation des avantages concrets dans le processus de l'intermédiation

McGarity (1991, p. 14-16) soutient que les deux systèmes de valeurs en matière de réglementation (présentés en détail au **graphique 9-1**) s'opposent sur les éléments suivants : (i) le fait que la neutralité et l'objectivité sont quelque peu minées par les restrictions d'information et, dans certains cas, que l'analyse de la réglementation est faite à la lumière d'un programme particulier (par exemple, que l'efficacité n'est pas le seul objectif de la réglementation; (ii) le fait qu'il existe des contraintes de temps dans la prise de décisions réglementaires (par opposition à la paralysie par analyse); (iii) les différentes opinions sur le contrôle sévère que le public devrait exercer sur le raisonnement d'un ministère auteur de réglementation. Il est juste de dire qu'actuellement, en dépit des changements introduits en 1986 par le gouvernement Mulroney, notre processus de réglementation fédérale est dominé par la culture techno-bureaucratique et l'inquiétude des ministres quant aux conséquences politiques de toute action ou inaction d'ordre réglementaire.

Les réformes proposées au chapitre 8 font surtout valoir la nécessité d'analyses plus nombreuses et de meilleure qualité avant que de nouveaux règlements ne soient pris. Pour illustrer le type de mesure gouvernementale visé par une telle analyse, citons le règlement pris par la province de Colombie-Britannique pour limiter la production de chlore organique par les usines de pâtes et papier à 1,5 kg/tonne en 1995 et à zéro en 2002. Aucune autre autorité au monde n'a imposé une norme de déversement «zéro». Le nouveau gouvernement néo-démocrate n'a pas fait d'études scientifiques, ni d'analyses économiques avant de prendre ce règlement. Bien que les usines de Colombie-Britannique aient dépensé près de 500 millions de dollars pour respecter la norme 1,5, le sous-ministre adjoint de la gestion de l'environnement admet que l'industrie ne peut pas se plier à la norme de déversement «zéro»[6].

---

a tendu à accroître le problème qui lui est inhérent, à savoir que les pauvres et les intérêts diffus sont sous-représentés.

6. «Emotionalism, environmentalism,» Vancouver *Sun* (editorial), le 12 octobre 1992, p. A18. Une critique de l'hypothèse de Porter selon laquelle des règlements très stricts pourraient accroître la compétitivité d'une entreprise, voire d'un secteur d'activités, se trouve dans McFetridge (1992) et Doering et coll. (1992).

Un rapport récent fait par H.A. Simons Ltd., commandité par la province de Colombie-Britannique, a conclu qu'en éliminant le chlore organique, on réduirait la compétitivité des usines de la Colombie-Britannique sur les marchés internationaux. Les coûts de production pourraient augmenter de 30 % dans certains cas. Bien qu'il y ait une demande croissante de pâte sans chlore organique en Allemagne, la demande totale est insuffisante pour soutenir les producteurs de Colombie-Britannique. Le ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique, John Cashore, a déclaré qu'en l'absence de technique pour produire une pâte qui ne contienne pas de chlore organique mesurable, il ne s'agit pas d'un problème insurmontable parce que les savants ont dix ans pour le régler[7]. Toutefois, des études faites par le Conference Board of Canada et par le Pulp and Paper Research Institute montrent nettement que l'élimination du chlore dans la production des pâtes et papiers n'aidera pas l'environnement. Les effluents traités qui contiennent du chlore organique (desquels les dioxines ont été enlevées) n'ont pas d'effets néfastes sur les poissons. Il n'est pas surprenant que cette étude ait été jugée «déficiente» par Greenpeace[8].

Le gouvernement fédéral a refusé de se servir du chlore organique comme paramètre de réglementation pour le contrôle des dioxines et furanes, à cause du manque de preuves scientifiques (voir Partie I de la *Gazette du Canada*, 14 décembre 1991, p. 4053 à 4056). Toutefois, la Colombie-Britannique a adopté le chlore organique comme paramètre de réglementation. En résumé, les règlements de Colombie-Britannique constituent un «triomphe» pour les groupes d'intérêt environnementaux qui diffusent largement leurs arguments émotifs.

Non seulement le gouvernement fédéral est-il assiégé par une série de pressions conflictuelles en matière de réglementation, mais il doit aussi composer avec le fait que les réformes possibles qu'il pourrait envisager ont peu de chance d'avoir une base politique importante.

---

7. «Cashore sure pulp market growth will meet ban deadline,» Vancouver *Sun*, le 9 octobre 1992, p. E2. Mais voir «Meet Millar Western, the Mr. Clean of the pulp industry,» *Financial Times of Canada*, le 29 juin 1992, p. 1, 6.

8. Vancouver *Sun*, le 2 octobre 1992, p. E4.

3.2 Qui bénéficie des réformes?

Tous les types de réformes de la réglementation sont avant tout et surtout des initiatives de politique. Le gouvernement en place doit agir pour changer (bien que, dans certains cas, les réformes sont faites à l'initiative d'organismes de réglementation «indépendants» ou par les tribunaux du fait de nouvelles interprétations du droit existant). Il est, par conséquent, utile de considérer les réformes du processus comme des initiatives politiques parce que c'est ainsi que leurs auteurs les perçoivent.

Il n'existe pas de soutien électoral évident pour les réformes du processus, d'une part parce qu'elles sont, comme il a été dit ci-dessus, un bien public, ce qui ne signifie pas qu'il n'existe pas de déclarations faites par des associations commerciales, des universitaires et autres (p. ex., le Conseil de la prospérité, 1992) en faveur de bon nombre des recommandations faites au chapitre 8. La question est vraiment de savoir si cet appui est organisé et suffisamment constant pour que la réforme du processus occupe une place importante parmi la série limitée de questions à l'ordre du jour du gouvernement. En général, les changements apportés à la manière dont les règlements (législation par délégation) sont créés et évalués demeurent difficiles à comprendre, obscurs et techniques. Par conséquent, ils manquent d'éclat ou de valeur évocative sur le plan politique. D'autre part, le processus de réforme est probablement moins menaçant pour les nombreux intervenants du secteur privé[9].

Les avantages politiques qui existent à la plus grande efficacité de la réglementation sont largement cachés, très diffus et difficiles à rattacher au parti au pouvoir. En outre, les avantages peuvent ne pas apparaître avant

---

9. Il est tout à fait probable que les «leaders» des groupes en faveur de règlements plus stricts en matière de santé, de sécurité et d'environnement n'appuieront pas les changements proposés au chapitre 8 pour au moins deux raisons. Tout d'abord, ils veulent utiliser leur réglementation pour redistribuer le revenu de façon particulière, quels que soient les effets néfastes sur l'efficacité d'attribution. Deuxièmement, leurs partisans rejettent l'idée que la portée et le caractère strict de ces règlements devraient être réduits par l'exigence voulant que les avantages pour la société excèdent les coûts.

quelque temps[10]. Lorsque les réformes du processus sont comparées à la déréglementation (p. ex., voir les compagnies aériennes) ou à la privatisation (p. ex., la vente de sociétés d'État ou même l'impartition), cette dernière solution est beaucoup plus attrayante sur le plan politique parce qu'elle est plus visible et qu'il y a des avantages ciblés et des coûts diffus.

Dans la plupart ou presque des réformes du processus, les ministres peuvent s'attendre à perdre une occasion de redistribuer les revenus pour un meilleur effet politique. En fait, si l'efficacité dans l'affectation des ressources doit être l'objectif central, le gouvernement ne peut pas adopter des règlements lorsque leurs coûts sociaux seraient supérieurs aux avantages sociaux. Mais la plupart des règlements gouvernementaux visent la redistribution du revenu et non pas l'efficacité dans l'affectation (voir Stanbury et Lermer, 1983). Le processus d'examen des nouveaux règlements créera des conflits au sein du Cabinet, à l'instar de ceux qui opposent ceux qui dépensent à ceux qui tiennent les cordons de la bourse, si le gouvernement exige que les avantages des nouveaux règlements soient supérieurs aux coûts.

La réglementation devient plus valable pour gouverner à mesure que les pressions fiscales s'accentuent parce que ses coûts sont cachés et que c'est le secteur privé (entreprises, clients et employés) qui les assume. Les politiciens peuvent dépenser davantage en réglementation sans avoir, ni à augmenter les taxes, ni à augmenter le déficit. Par conséquent, s'ils essaient de moins recourir à la réglementation pour gouverner au nom de l'efficacité, ils ont une tâche particulièrement difficile, sachant que le gouvernement cherche aussi à réduire les taxes et les dépenses.

10. Voir l'observation d'Harold Wilson : «En politique, deux semaines, c'est une éternité».

3.3 Le gouvernement par cabinet et les limites de la réforme du processus

Les efforts pour améliorer le processus de réglementation fédérale ont soulevé des sérieuses questions à propos de l'efficacité de ces réformes administratives dans le contexte du gouvernement par cabinet. Ces réformes semblent viser le changement de comportement des fonctionnaires chargés des détails associés à l'adoption de la législation par délégation (p. ex., les nouveaux règlements proposés doivent être accompagnés d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation). Ces fonctionnaires sont cependant placés directement sous le contrôle d'un ministre. Le ministre peut décider, malgré les pressions de la DAR/SCT, de lancer une série de règlements qui ne correspondent pas à l'esprit ou à la lettre du REIR ou de toute politique connexe.

Les ministres, collectivement, par le biais du Comité spécial du Conseil, prennent les nouveaux règlements. Ainsi, c'est un groupe de collègues d'un ministre qui doit être persuadé d'appuyer les initiatives de réglementation du ministre. Le CSC peut ne pas tenir compte des politiques établies par le Cabinet pour améliorer la qualité des règlements fédéraux. Toutefois, il n'existe pas d'organisme qui ait le pouvoir de discuter avec le CSC/Cabinet, à moins que certains règlements ne soient jugés inconstitutionnels par les tribunaux, ce qui est fort rare.

Pratiquement tous les efforts faits par les différents gouvernements fédéraux pour améliorer le processus de réglementation correspondent à une certaine forme d'autoréglementation par le Cabinet à l'égard de ses membres. Autrement dit, le Cabinet institue une série de politiques administratives conçues pour encourager (le terme «obliger» serait beaucoup trop fort) les ministres des ministères et organismes de réglementation à mieux réglementer. À noter que ces réformes n'ont pas donné le pouvoir à un organisme indépendant de ces ministères de réglementation de modifier leur conduite par la loi. La raison est imputable à la conception même du système canadien de gouvernement par cabinet (voir chapitre 6). Par conséquent, il n'est pas surprenant que ces politiques administratives aient été davantage une question de forme que de fond.

Les politiques administratives comme le REIR sont véritablement une forme «d'autoréglementation». Elles n'ont pas plus de force que la résolution prise, le premier janvier, par un groupe d'obèses, de ne plus manger d'éclairs au chocolat ou d'autres desserts délicieux à forte teneur en calories. Vu qu'il n'y a pas de sanctions, la résolution peut toujours être violée sans pénalité. Cette analogie toutefois est imparfaite au moins à deux égards. Tout d'abord, dans le groupe de ceux qui font la promesse de renoncer aux éclairs au chocolat, tous ne pensent pas être obèses, ou s'ils le sont, ils ne croient pas tous qu'ils ont besoin de faire un régime. (Il existe des membres du Cabinet qui estiment de façon sincère que le nouveau règlement produit par leur ministère est tout à fait souhaitable, qu'il réponde ou non au critère $A \geq C$.) La deuxième raison pour laquelle l'analogie est imparfaite tient au fait que, dans le cas des personnes obèses qui engloutissent périodiquement des éclairs au chocolat, ce sont pratiquement elles seules qui en supporteront les conséquences néfastes. Dans le cas de nouveaux règlements inefficaces, toutefois, le coût retombe sur les propriétaires des entreprises, les employés et les clients du secteur privé (et il est largement caché), alors que les avantages politiques reviennent au ministre qui a appuyé les nouveaux règlements.

Pour ceux qui essaient de trouver des moyens d'améliorer le processus de réglementation fédérale, les perspectives ne sont pas encourageantes. La conception même du gouvernement canadien ne conduit pas à des mesures qui réduiraient effectivement le pouvoir discrétionnaire et le pouvoir du Cabinet pour qu'il explique bien les conséquences économiques probables de ses politiques (sous la forme de réglementation) ou pour qu'il donne davantage d'information qui permette à l'opposition, aux médias et, en particulier, aux électeurs de mieux évaluer son rendement. Au chapitre 8, il est recommandé que des comités de la Chambre des communes examinent les règlements importants envisagés et conseillent le Cabinet à cet égard. Toutefois, je suis tout à fait conscient des limites d'une telle réforme. Un comité permanent (un organisme indépendant) qui proclame régulièrement que l'empereur est tout nu a très peu de chance de se voir tolérer par l'empereur pendant bien longtemps. Ainsi, soit le directeur d'un tel organisme change son comportement pour le rendre acceptable (tolérable?) aux yeux du Cabinet, soit l'organisme cesse d'exécuter ses fonctions sur l'ordre du Cabinet. C'est pourquoi il est difficile de croire que le comité permanent de la Chambre des communes, chargé de l'examen critique des nouveaux règlements

ou de l'évaluation des programmes de réglementation existants demeurerait en place s'il obtenait et publiait des renseignements qui amèneraient les citoyens à contester le rendement du Cabinet. Un tel comité procurerait des munitions aux membres de l'opposition, aux médias, aux universitaires et à d'autres. On ne voit pas bien comment un député de l'arrière-banc du gouvernement travaillerait fort pour présider un tel comité, sachant que celui-ci lui retirera ses chances d'être nommé au Cabinet et le rendra impopulaire auprès de ses collègues du parti. Ainsi, les tenants des mesures administratives supplémentaires doivent se demander si ce gouvernement ou tout gouvernement souhaite vraiment instituer des règles qui réduiront son propre pouvoir discrétionnaire et permettront une meilleure évaluation de son rendement par le public. Quelles sont les récompenses qui en découleraient? À moins qu'un nouveau régime de contrôle ne promette des avantages pratiquement immédiats en termes de réélection, il est peu probable qu'il soit pris au sérieux.

4.0 QUELLES SONT LES EXIGENCES D'UNE RÉFORME DU PROCESSUS?

Malgré la mise en garde de George Bernard Shaw, la réforme du processus de réglementation n'est pas «affaire de santé mentale» pure qui s'opposerait au système actuel. C'est difficile de surestimer l'importance du «leadership» politique et du soutien politique au sommet du parti politique au pouvoir. Tout gouvernement peut raisonnablement s'attendre à ne faire que quelques rares changements dans la politique administrative, même s'il obtient une grande majorité de sièges. Les ressources politiques de grande valeur dont disposent les gouvernants sont rares. Ils doivent donc les utiliser avec soin s'ils veulent qu'elles produisent le plus grand effet.

Par conséquent, pour que les réformes soient effectives, (de nature à limiter le pouvoir du gouvernement et à améliorer sa reddition de comptes), il faut affronter des difficultés, mais il est sûr que des réformes sont effectivement faites. Selon la loi de Boulding, elles doivent être possibles. Il est plus probable que les réformes

---

11. Ces idées ont été suggérées par Basil Zafiriou.

soient faites efficacement quand une ou plusieurs des conditions suivantes sont réunies[11]. Tout d'abord, un gouvernement peut être encore trop novice dans le pouvoir et avoir gardé sa mentalité d'opposition (d'où les réformes aux comités de la Chambre des communes par le gouvernement Mulroney à la suite des recommandations du Comité McGrath en 1985). Deuxièmement, le mandat d'un gouvernement pourrait arriver à sa fin et ses perspectives de réélection être limitées (par conséquent, les titulaires du pouvoir se voient peut-être déjà dans l'opposition). Troisièmement, une proposition de réforme répond à un problème qui est perçu comme une grande source de préoccupation pour le public (de sorte qu'il semble y avoir un intérêt politique à l'adoption de la réforme). La *Loi sur la compression des dépenses publiques*, adoptée en 1991, en est une bonne illustration. Pour qu'une question devienne un sujet de grande préoccupation du public, il faut voir quelle publicité elle a reçue et la force des arguments en sa faveur qui l'ont accompagnée. (Voir le mot de Keynes «Les hommes pratiques qui s'estiment tout à fait à l'abri des influences intellectuelles sont habituellement sous l'emprise de quelque économiste défunt»). En bref, il est louable de faire des propositions qui semblent idéalistes à court terme. Les perspectives de réforme du processus de réglementation ne sont donc pas aussi pessimistes que l'analyse ci-dessus ne le suggère.

Les prétendus réformistes doivent donc saisir les occasions uniques ou imprévues de promouvoir leurs nouveaux programmes. En ce sens, il faut qu'ils soient opportunistes mais, à la différence des opportunistes conventionnels, ils doivent avoir une concentration disciplinée sur une série d'objectifs en vue d'améliorer la politique administrative de manière à améliorer le bien-être de la société (et non pas seulement le leur). En ce sens, les réformistes doivent être des politiciens à l'esprit d'entreprise qui voient des occasions et les saisissent, et qui sont prêts à «louvoyer» tout en faisant avancer les choses jusqu'au stade final. Conscients que le mieux est souvent l'ennemi du bien, ils sont, par conséquent, désireux de faire des compromis pratiques qui produisent des gains modestes au lieu de bloquer l'initiative.

- Les réformistes à l'intérieur du gouvernement (c'est-à-dire, des fonctionnaires) doivent veiller à ce que leur propre vanité ne vienne pas les gêner pour effectuer leur travail. Le mérite devrait être attribué de façon stratégique afin de promouvoir la cause et non pas la personne. Par ailleurs, tout le monde sait que le succès est toujours revendiqué par quelqu'un, à la différence de l'échec. Ainsi, les fonctionnaires doivent faire accepter leurs meilleures idées par un ministre «fort» qui peut exercer du «leadership» en faisant avancer les réformes. Ce «leadership» offre la légitimité nécessaire pour que les efforts surmontent l'opposition aux changements proposés.

- Les réformistes doivent essayer de «capitaliser» leurs gains par la réforme des processus et des institutions et ne pas s'arrêter à la rhétorique ou aux modes superficiels de comportement. C'est pourquoi les réformes de processus sont importantes. Elles cherchent à changer la manière dont le système fonctionnera pendant les années à venir. Ainsi, les mécanismes subsisteront bien après leurs auteurs et créeront ainsi des avantages concrets (et non des coûts) pendant plusieurs années[12].

- Les futurs réformistes doivent être prêts à soutenir qu'il ne s'agirait pas de la fin du gouvernement par cabinet, dans sa forme actuelle (pour ne pas dire le début d'un républicanisme rampant) si le Cabinet déléguait, à la fois, un peu de pouvoir (autorité) et des responsabilités à d'autres organes de l'État. Contrairement à ce que l'on croit, dans la pratique, la reddition de comptes pourrait s'améliorer, tant au Parlement qu'envers les citoyens, ce qui est le plus important. Si le cabinet pose des règles administratives importantes (par ex., exigence de REIR), pourquoi le manque de respect à ces règles ne serait-il pas signalé et contesté, par exemple, par un organisme administratif chargé de veiller à ce que les politiques concernant

---

12. On se souvient des efforts de M^me^ Thatcher pour vendre les appartements du conseil à leurs locataires, avec un fort rabais, au lieu de les louer à des sociétés de location. Elle cherchait à empêcher que l'on nationalise à nouveau ces habitations parce que le fait qu'il y ait des milliers de propriétaires rendrait cela politiquement impossible.

13. L'effet a été d'accroître le coût politique probable pour le Cabinet de chercher à contrôler un tel organisme.

les procédures administratives soient suivies? (Oui, il existe des manières d'isoler un tel organisme, dans une certaine mesure, du pouvoir du Cabinet)[13]. Pourquoi le Cabinet serait-il capable de donner l'impression qu'il a institué des procédures pour garantir le bon gouvernement, tout en pouvant les violer à sa guise?

- Et surtout, ceux qui veulent des réformes doivent être persévérants. Comme dit le proverbe, «Paris ne s'est pas fait en un jour.» Il faut souvent plusieurs tentatives, en provenance de directions différentes, pour atteindre le but ultime. Ceux qui font bouger la gigantesque machine gouvernementale de façon remarquable se distinguent tous par leur ténacité à long terme. Il est très rare qu'un changement important se produise dès la première tentative. Bon nombre des recommandations faites au chapitre 8 se retrouvent dans les publications universitaires et spécialisées des années 1970, dans le rapport du Conseil économique (1979), dans le rapport du Groupe de travail chargé de la réforme de la réglementation (1981) et dans le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (1986a,b).

5.0 REPRISE

Depuis 1971, on a vu un certain nombre de tentatives d'amélioration du processus de réglementation, dont la plupart se sont concentrées sur la préparation des règlements. La plus ambitieuse a été celle du gouvernement Mulroney en 1986. En termes de conception, c'était un effort extraordinaire pour rendre le processus de réglementation plus visible, exiger davantage d'analyses des projets de règlement et garantir que les intérêts visés aient été consultés avant que le Comité spécial du Conseil ne prenne le règlement. On peut dire que c'était un effort pour transformer la politique traditionnelle de compromis (y compris le recours important aux fonctionnaires ministériels) en une approche plus transparente et plus analytique.

Dans la pratique, les changements apportés en 1986 ont eu beaucoup moins d'incidence que l'on aurait pu le prévoir. L'écart très grand qui existait entre les promesses et les résultats semble être attribuable à un certain nombre de facteurs. Tout d'abord et avant tout, les règles du jeu n'étaient pas respectées, surtout celles qui portaient sur la nature et la qualité de l'analyse économique et, aussi, l'exigence voulant que le total des avantages pour la société avec les projets de règlements excède celui des coûts[14]. Ce défaut d'appliquer les nouvelles règles orientées vers l'efficacité peut être expliqué par le fait que les réformes étaient prévues dans un cadre de politique administrative, et non pas dans une loi. Par conséquent, le cabinet s'engageait dans une forme d'autoréglementation, et il n'était pas prêt à appliquer lui-même ses propres règles.

La mise en application a échoué, notamment, parce que le soutien que l'on escomptait de la part des groupes d'intérêt (en particulier, le monde des affaires), des universitaires et des médias ne s'est pas manifesté. Le nouveau processus plus ouvert et les nouveaux documents analytiques publiés dans la *Gazette du Canada* auraient dû aider les gens d'affaires à faire pression sur les ministères pour qu'ils prennent le critère $A \geq C$ au sérieux. Toutefois, ni les intérêts commerciaux, ni les autres, n'ont profité de l'occasion fournie par la réforme en cours. Bien que le «lobbying» par les milieux d'affaires (et autres groupes d'intérêt) soit devenu une «industrie» importante à Ottawa (voir Stanbury, 1993), rares sont les cabinets de conseil sur les relations gouvernementales, ou les associations commerciales, qui emploient des analystes ou des économistes ayant les compétences techniques pour critiquer les sections à impact économique de l'EISE. En général, les lobbyistes se concentrent sur l'aspect partisan de la politique administrative et consacrent beaucoup moins d'efforts aux aspects techniques (économiques ou scientifiques) des mesures politiques. Aux États-Unis, les analystes des grandes entreprises, les associations commerciales et les cabinets de relations gouvernementales sont parmi les principaux intervenants dans le processus de réglementation. Aux États-Unis, leur participation est, en général, plus raffinée sur le plan de l'analyse qu'au Canada.

---

14. Si les nouvelles règles avaient été appliquées par le Cabinet, les autres problèmes de mise en application, comme le manque de formation et le besoin de modifier la culture prédominante, auraient été surmontés sans grande difficulté.

En outre, en dépit de l'exigence relative à la publication préalable, les réformes de 1986 n'ont pas fait sortir le processus de réglementation de l'ombre. Les universitaires n'ont pas fait de commentaires sur les changements; ils se sont concentrés sur la réforme en profondeur des différents régimes de réglementation, comme la déréglementation aérienne qui a eu lieu en 1988. Il n'y a pratiquement pas eu de rapports dans les journaux, sur les réformes du processus. Avec les réformes, le Parlement, qui autorise l'application des changements au niveau opérationnel, a bénéficié d'une plus grande information, mais il n'est pas prouvé que les députés soient davantage intéressés par cette forme de législation.

La réalité cruelle et incontournable veut que l'importance de la réglementation et de son processus ne soit appréciée que par quelques rares personnes. On considère encore qu'il s'agit d'un simple exercice technique qui permet de faire appliquer les détails inintéressants de la loi. Le processus est obscur et jugé sans intérêt, sauf pour de rares spécialistes. On ne voit pas comment les agents de réglementation ont un très grand impact sur le plan économique - il suffit de penser au coût de 4,85 milliards de dollars pour les trois séries de règlements sur les usines de pâtes et papiers de mai 1992. Le processus de réglementation est pratiquement invisible pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le Parlement (au nom du Cabinet) délègue son rôle de «législateur» au gouverneur en conseil (effectivement, au Cabinet) ou à un ministre individuel. Deuxièmement, les projets de règlement sont amorcés de façon décentralisée, bien qu'ils soient tous assujettis au processus d'examen de la DAR/SCT et de la SCPJ. Bien que le ministère qui prend l'initiative doive consulter les autres ministères ou organismes potentiellement intéressés, ce processus n'est pas aussi bien élaboré que pour les lois. Troisièmement, l'organe qui adopte la plupart des règlements, le CSC, est un comité du Cabinet dont les membres sont déjà surchargés de travail. En outre, le CSC agit en secret, et il doit traiter plus de 800 dossiers de législation par délégation par an. Le nombre de fonctionnaires directement rattachés au CSC est restreint (à part la SCPJ qui est chargée de l'examen juridique).

Les règlements demeurent obscurs pour d'autres raisons. Bon nombre des coûts qu'ils imposent à la société ne sont pas comptabilisés. Ceci en contraste avec les *Comptes publics* qui révèlent, dans le détail, le montant des

dépenses publiques. Le coût des règlements est caché dans les coûts de production des biens et services du secteur privé. Comme il a été dit avec insistance au chapitre 6, le gouvernement fédéral n'a pas fait d'efforts pour calculer le total des coûts (ou les avantages) des nouveaux règlements sur une base annuelle. Le Cabinet semble dépenser les fonds du secteur privé avec de nouveaux règlements et dans des proportions importantes, mais il ne sait pas combien (le public non plus)! De plus, malgré les réformes de 1986, le CSC souvent ne sait pas quels sont les avantages escomptés des projets de règlement par rapport à leurs coûts estimatifs. Pour le citoyen moyen qui doit chaque jour soupeser les avantages (compris au sens large) et les coûts nécessaires pour mener son budget, cela peut paraître vraiment très étrange.

De par notre système de gouvernement par cabinet, dans lequel d'énormes pouvoirs sont confiés au premier ministre et au Cabinet, l'importance des règlements n'est pas évidente. Le gouvernement par cabinet jette un voile sur bon nombre de processus décisionnels importants. Avec le contrôle considérable qu'il exerce, tant sur l'exécutif que sur le législatif (à condition d'avoir une majorité), le Cabinet a toujours pris soin de réduire le nombre d'organismes qui peuvent obtenir et diffuser l'information très utile pour évaluer son rendement. La reddition de comptes est davantage un slogan qu'une réalité parce que, ni le Parlement, ni le public, n'ont assez d'information objective pour évaluer le rendement du Cabinet. De plus, les sanctions pour rendement insuffisant sont trop peu nuancées et arrivent habituellement trop tard pour être efficaces.

La capacité qu'a le Parlement de jouer un plus grand rôle dans le processus de réglementation dépend de deux facteurs critiques. D'abord, les députés doivent finir par comprendre l'importance de la législation qui est adoptée par l'intermédiaire de règlements. Ensuite, ils doivent être capables de persuader le gouvernement en place d'instituer un système grâce auquel la qualité du rendement du Cabinet peut être équitablement évaluée en ce qui concerne son activité de réglementation. Pour ce faire, la loi doit prévoir une information plus grande sur les règlements et leurs effets.

L'amélioration du système de réglementation est véritablement un bien public : elle confère des avantages collectifs largement diffusés, et aucun particulier n'a d'incitation à la faire puisqu'il ne peut pas en tirer profit. Par ailleurs, une véritable amélioration du processus de réglementation est susceptible d'avoir des effets néfastes pour le gouvernement du moment : (i) le pouvoir discrétionnaire du Cabinet et des ministres en sera certainement réduit; (ii) davantage de données de meilleure qualité seront diffusées dans le domaine public (et elles serviront à critiquer le gouvernement); (iii) il est probable que les changements accroissent les conflits dans la fonction publique parce qu'il y aura plus d'affrontements entre ceux qui contrôlent et ceux qui dépensent; et (iv) les réformes modifieront vraisemblablement le débat sur les privilèges qui passera de l'avantage concret sur le plan politique à un modèle d'analyse plus orienté vers les coûts, les avantages et les compromis. Il faudra que les ministres qui semblent habituellement versés en real politik adoptent de nouvelles manières de penser.

Que peut-on faire? La mise en oeuvre des recommandations du chapitre 8 pourrait beaucoup améliorer le processus de réglementation au Canada, mais ces recommandations devraient être appuyées par un effort d'éducation à plus long terme. Il faut que le public (le bénéficiaire virtuel du gouvernement démocratique) participe. Ce sera un processus de longue haleine parce que le problème n'est pas jugé très pertinent. Les députés doivent effectivement chercher à mieux comprendre la réglementation en tant qu'instrument de gouvernement. Ce sont eux qui délèguent le pouvoir de réglementation au Cabinet ou à un ministre. La difficulté vient du fait qu'un gouvernement majoritaire n'a pas besoin de faire très attention aux plaintes de quelques députés d'arrière-banc. Les fonctionnaires, notamment ceux qui aspirent plus qu'à leur simple intérêt et dont la formation les pousse à promouvoir l'intérêt public au sens large, doivent en apprendre encore plus sur le règlement et le processus de réglementation. Ils élaborent les projets de réglementation et administrent les très nombreux textes déjà publiés.

Ce n'est pas tâche facile, mais elle est inévitable. Pourquoi? Parce que, comme l'a dit Charles Schultze Actuellement, la réglementation est pratiquement équivalente aux pouvoirs du gouvernement en matière de taxes et de dépenses, du point de vue de son influence et de son importance dans la vie de la nation. La recherche d'une meilleure manière de réglementer est la plus importante tâche de gestion que le gouvernement ait à affronter actuellement». Quinze ans après que son auteur l'a formulée, cette conclusion est toujours valable!

Graphique 9-1

COMPARAISON ENTRE LA PENSÉE TECHNO-BUREAUCRATIQUE ET LA PENSÉE ANALYTIQUE GLOBALE EN CE QUI CONCERNE LA RÉGLEMENTATION

Pensée techno-bureaucratique	Pensée analytique globale
• Les nouveaux règlements sont lancés sous l'impulsion des groupes d'intérêt, de l'expérience ou de la recherche d'un organisme. • Le personnel de la Direction de programmes a une formation technique (sciences, génie...). • Le personnel considère les règlements comme le principal moyen d'atteindre des objectifs larges de politiques. • Les sources d'information comprennent les développements scientifiques, les dangers ou les problèmes signalés par les groupes d'intérêt, les médias. • Vise souvent à éliminer les risques. • Le rendement est souvent mesuré par le nombre et la rigueur des nouveaux règlements. • Insistance sur la réduction des effets néfastes et non le rapport entre les avantages et les coûts totaux pour la société. • Le jugement professionnel est l'élément clé du processus décisionnel. • Seule une série très limitée d'options est examinée. • Les faits ou pressions politiques sont souvent tout à fait importants. • La définition des caractéristiques : l'orientation des missions, l'orientation de l'action, les objectifs de planification restreints, les options liées, la conscience du milieu; perspective professionnelle de l'ingénieur.	• Insistance sur des éléments de l'élaboration de politique rationnelle; la définition de problèmes; la clarification et le classement des objectifs; les mesures générales de rechange; l'évaluation du total des coûts et du total des avantages de chaque solution; le choix de la solution qui donne le plus de fonction objective. • Neutralité par rapport à l'action gouvernementale. • Grande dépendance vis-à-vis des faits et de l'analyse. • Insistance sur l'analyse objective : faits bruts et théories vérifiables. • Orientation quantitative : évaluer les conséquences des politiques envisagées. • Viser l'approche globale et complète (objectifs, solutions de rechange, coûts et avantages, effets de répartition et d'affectation). • Recherche de l'approfondissement dans tous les aspects importants des mesures proposées. • Recherche de la cohérence entre les politiques. • Analyse ouverte et souple - possibilité de nouvelles décisions avec de nouveaux renseignements de meilleure qualité. • Les débats sur les principes devraient être publics et «cartes sur table». • Orientation professionnelle avant tout de micro-économiste.

Source : Adapté d'après McGarity (1991, chap. 1).

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada : chronologie, 1971 à 1992

Annexe 2 Liste des analyses de l'impact socio-économique, d'août 1978 à août 1986

Annexe 3 Critique des programmes de réglementation fédérale par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes

Annexe 4 Ébauche des recommandations du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes en ce qui concerne les programmes de réglementation, mai 1985

Annexe 5 Mandat d'examen interne des programmes de réglementation dans les ministères, 1992

Annexe 6 Extraits de la lettre du président du Conseil du Trésor au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Annexe 7 Résumé des réformes du processus de réglementation fédérale, 1971 à 1992

Annexe 8 Politique en matière de réglementation fédérale

Annexe 9 Code du citoyen : équité en matière de réglementation

Annexe 10 Initiatives de programmes de réforme de la réglementation, mars 1986

Annexe 11 Le processus de réglementation fédérale, 1992

Annexe 12 Description de la Direction des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa

Annexe 13 Plan de la politique de réglementation du gouvernement fédéral

Annexe 14 Politique sur l'évaluation de programmes du Conseil du Trésor, août 1991

Annexe 15 Améliorations revendiquées du processus de réglementation, de septembre 1986 à septembre 1988

Annexe 16 Remarques sur le contrôle judiciaire

Annexe 17 Notes sur l'élaboration des règlements et autres textes réglementaires

Annexe 18 Rédaction et examen juridique des projets de règlement

Annexe 19 Rôles et responsabilités des différents intervenants dans le processus de réglementation

Annexe 20 Critère normatif pour identifier les propositions du gouvernement comme «importantes» dans le U.S Economic Impact Statement Program, 1976

Annexe 21 Résumé des faits sur la politique d'évaluation de programmes

Annexe 22 Évolution de l'analyse de la réglementation aux États-Unis, 1969 à 1988

Annexe 1

LA RÉFORME DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE AU CANADA : CHRONOLOGIE, 1971 À 1992

1971

- La Commission de réforme du droit (CRD) propose d'étudier les problèmes les plus vastes liés à la procédure devant les tribunaux administratifs. Elle émet une série de rapports dont le premier est celui de Anisman (1975). Voir, en particulier, le document de travail de la CRD sur les tribunaux administratifs en 1980.
- Le ministre de la Consommation et des Corporations a demandé au Conseil canadien de la consommation d'entreprendre une série d'études sur l'intérêt que portent les consommateurs aux organismes de réglementation, y compris les offices de commercialisation, les présumées professions autonomes et les monopoles d'État. Ces études sont parues en 1972 et 1973.

1972

- Le Parlement a adopté la *Loi sur les textes réglementaires* et il a créé le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

1973

- Le Conseil canadien de la consommation, financé par le gouvernement fédéral, publie son *Rapport* sur les organismes de réglementation en juin.

974

- Le Conseil de recherches en consommation (qui a succédé au Conseil canadien de la consommation) publie son *Rapport* sur les organismes de réglementation où il traite à la fois des questions de fond et de procédure.

Annexe 1 - suite

1976

- Octobre : le document intitulé *La voie à suivre* publié par le gouvernement fédéral après l'introduction du contrôle des prix et des salaires en octobre 1975. Ce document dit que le gouvernement entreprend un examen fondamental des principaux éléments structurels de notre économie et de notre société. Il a proposé l'application de l'analyse coûts-avantages à la réglementation gouvernementale.

1977

- Mai : l'Ontario institue le comité des organisations professionnelles.
- Septembre : le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) demande aux ministères et organismes fédéraux d'évaluer l'efficacité et l'efficience de tous les programmes de réglementation fédérale et de dépenses, au moins une fois tous les 3 à 5 ans. Voir la circulaire du Conseil du Trésor n° 1977-47.
- Novembre : l'Institut de recherches politiques met sur pied son programme de réglementation et d'intervention gouvernementale qui produit un certain nombre d'études des règlements au Canada entre 1978 et 1982, dont certaines ont été faites conjointement avec le Conseil économique - voir ci-après.

1978

- Mars : la province de l'Ontario nomme un comité d'examen des organismes pour étudier les lois et règlements afin de réduire la paperasserie. Plus tard, cette année-là, le comité propose l'élimination de 46 organismes.
- Juillet : le renvoi sur la réglementation est attribué au Conseil économique à la suite de la réunion des premiers ministres, en février.
- 1er août : l'analyse de l'impact socio-économique (AISE) devient une exigence. Cette exigence vise tous les nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité.
- Le volume intitulé *Issues and Alternatives* du Conseil économique de l'Ontario est centré sur les modes de réforme du processus de réglementation.
- Le gouvernement fédéral institue le bureau de réduction de la paperasserie au Conseil du Trésor afin de réduire le coût pour la petite entreprise de l'observation d'une vaste gamme de mesures gouvernementales, par exemple taxes, A-C, Statistique Canada, etc. Il a été transféré au ministère d'État aux petites entreprises en 1980.

Annexe 1 - suite

1979

- Mars : le *Rapport final* de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Il a recommandé des changements dans les organismes de réglementation et le processus de réglementation.
- Décembre : le gouvernement Clark institue le Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire (BCRR) au Secrétariat du Conseil du Trésor. C'est le parent de la Direction des affaires réglementaires actuelle au Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Décembre : publication du rapport provisoire du renvoi du CEC, *Rationalisation de la réglementation publique*. Il propose des changements étendus au processus de réglementation, notamment un calendrier de réglementation et un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR). Le premier a ensuite été adopté par le gouvernement Trudeau et le second par le gouvernement Mulroney.

1980

- Août : le Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation (Comité Peterson) publie un document de travail de 23 pages, qui énumère 28 suggestions pour améliorer le processus de réglementation.
- Octobre : le plan de travail du BCRR doit être approuvé par le Cabinet. Il est centré sur l'amélioration du processus de réglementation et la réduction du fardeau de réglementation.
- Décembre : le Groupe de travail parlementaire (Comité Peterson) fait 29 recommandations dans son *Rapport final*, surtout sur le processus de réglementation. Cependant, aucun changement n'est fait.
- La CRD publie son document de travail, *Les organismes administratifs autonomes*, qui présente de nombreuses recommandations de changements dans les organismes de réglementation.

Annexe 1 - suite

1982

- Juin : le projet de loi C-119 est présenté pour abroger 124 lois fédérales inutilisées et inutiles.
- Juin : la *Loi sur l'accès à l'information* est adoptée.
- Septembre : une législation fédérale est adoptée pour normaliser et simplifier la tenue des dossiers (économie prévue pour le secteur privé : 100 millions de dollars par an).

1983

- Mai : le BCRR demande aux principaux ministères et organismes de réglementation de publier un état des projets de réglementation deux fois par an, en mai et en novembre.

1984

- Septembre : la création du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, sous la direction du vice-premier ministre Erik Nielsen, est annoncée le lendemain de la prise du pouvoir par les Progressistes Conservateurs de Brian Mulroney.

1985

- Mars : le Bureau du contrôleur général (BCG) publie *L'évaluation des programmes de réglementation* (la version finale sera publiée un an plus tard).
- Décembre : 21 rapports par des groupes d'étude du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes sont soumis au gouvernement fédéral, y compris un rapport important sur les programmes de réglementation (en date de mai 1985). Le rapport portant sur les organismes de réglementation est en date d'août 1985.

1986

- Janvier : la décision du Cabinet confirme que le BCG doit entreprendre l'évaluation et l'examen des programmes de réglementation existants.
- 13 février : les premiers éléments de la stratégie de réforme de la réglementation du gouvernement Mulroney sont annoncés : 1) une politique fédérale officielle en matière de réglementation; 2) la nomination d'un ministr

Annexe 1 - suite

aux Affaires réglementaires; 3) un *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* (Annexe 8); 4) 43 initiatives particulières de réforme de la réglementation, dont la moitié portait sur le processus (Annexe 10); 5) *Politique en matière de réglementation* (Annexe 8).

- 6 mars : publication du rapport du Groupe de travail Nielsen chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen).
- 6 mars : le BCRR, qui a été créé à la fin de 1979, est aboli et remplacé par le SCT pour le Comité du Cabinet chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations jusqu'en août 1986.
- 27 mai : le Plan d'action en matière de réglementation était annoncé (voir le 1er septembre).
- Juillet : le Bureau du Conseil privé (BCP) a partagé les fonctions d'évaluation et d'examen des programmes de réglementation existants.
- Août : le SCT est remplacé par la Direction des affaires réglementaires du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (DAR/BPAR) sous le ministre de la Privatisation et des Affaires réglementaires.
- 1er septembre : la DAR/BPAR publie un nouveau Plan d'action en matière de réglementation qui comprend cinq éléments : plan de réglementation fédéral annuel; REIR pour les nouveaux règlements; consultation publique et information sur toutes les ébauches de règlement et de modifications; examen de tous les règlements à tous les dix ans; examen de tous les règlements sur une période de sept ans et évaluation de tous les programmes de réglementation au moins tous les sept ans.
- Décembre : les états de projets de réglementation fédérale deviennent le plan de réglementation annuel. Le premier, pour 1987, a été publié en décembre 1986.

988

- Novembre : le gouvernement Mulroney est réélu, mais avec une majorité plus faible.

Annexe 1 - suite

1991

- Février : l'exposé budgétaire annonce la dissolution du BPAR. Les Affaires réglementaires deviennent la Direction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor (DAR/SCT) (avec la moitié du personnel de la DAR/BPAR).
- Août : le Conseil du Trésor modifie son énoncé de politique de 1977 sur l'évaluation des programmes gouvernementaux - voir Annexe 14.

1992

- 25 février : dans son exposé budgétaire, le ministre des Finances annonce un examen, ministère par ministère, des règlements existants pour vérifier leurs effets sur la prospérité des Canadiens, ce qui traduit les inquiétudes en ce qui concerne la concurrence internationale. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes doit examiner les programmes de réglementation fédérale existants pour déterminer la compétitivité internationale du Canada et faire des suggestions sur les façons d'améliorer ces programmes, le processus de réglementation et la coordination intergouvernementale.
- 28 février : le Conseil du Trésor approuve des modifications à la politique de réglementation du gouvernement. Voir **Annexe 13**.
- 19 mars : le Comité permanent des finances de la Chambre des communes reçoit une lettre du président du Conseil du Trésor lui suggérant la façon dont le Comité pourrait remplir ses obligations pour l'examen de l'incidence des règlements sur la compétitivité.
- 23 mars : les ministères et les organismes du gouvernement reçoivent leur mandat concernant l'examen à long terme de leurs programmes de réglementation.

Annexe 1 - Fin

- 7 mai : le Sous-comité de la Réglementation et de la Compétitivité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes tient son premier jour d'audience.
- Octobre : le Comité directeur de la prospérité recommande (i) une évaluation de l'incidence de la compétitivité pour les lois et règlements actuels et proposés; (ii) un budget de réglementation pour analyser et faire rapport sur l'incidence économique et sur le fardeau global de la réglementation.
- Décembre : Le Sous-comité de la Réglementation et de la Compétitivité présente son rapport au Parlement.

Source : Compilation de diverses sources par l'auteur.

Annexe 2

LISTE DES ANALYSES DE L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE, D'AOÛT 1978 À AOÛT 1986

1979

- Environnement Canada (1979a) *Étude préliminaire des incidences socio-économiques du règlement proposé sur les chlorofluorométhanes aux termes de la Loi sur les contaminants de l'Environnement* (Ottawa : Environnement Canada, avril) - voir Partie I de la *Gazette du Canada*, 14 mars 1979, aux pp. 1803 à 1806.

- Environnement Canada (1979b) *Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Federal Regulation on Arsenic from Gold Roasting* (Ottawa : Direction de la planification, politique et analyse, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada, mai). Voir Partie I de la *Gazette du Canada*, 13 octobre 1979, aux pp. 6433 à 6449.

- Secor Inc. (1979) «Socio-Economic Impact Analysis on the Proposed Regulations Concerning Mattress Flammability» (Étude pour Consommation et Corporations Canada).

1980

- Fontaine, Philip L. et autres (1980) *L'analyse de l'impact socio-économique du règlement relatif à la bouteille d'1,5 litre de boisson gazeuse* (Ottawa : Consommation et Corporations Canada).

1982

- Hickling-Partners Inc. (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of In-Use Vehicle Inspection Guidelines* (Ottawa: Environnement Canada, décembre).
- Korwin, Jack (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of Proposed National Emission Guidelines for In-Use Motor Vehicle* (Ottawa : Conseil du Trésor).

Annexe 2 - suite

- Jackson, L.M. (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of the Regulations Emanating from the R.T.C. Show Cause Hearing Decision on Railway Safety* (Ottawa : Commission canadienne des Transports).
- Transports Canada et Environnement Canada (1982) *A Socio-Economic Impact Analysis of the Proposed Transportation of Dangerous Goods Regulations* (Ottawa : Transports Canada et Environnement Canada).

1983

- Environnement Canada (1983) *Socio-Economic Impact Analysis of Chlorobiphenyl Regulations No. 2 (Product) and Chlorobiphenyl Regulations No. 3 (Release)* (Ottawa : Environnement Canada). Voir aussi M.M. Dillon Limited (1981) *Prelliminary Socio-Economic Impact Analysis for Chlorobyphenyl Draft Regulations* (avril).
- Service de protection de l'environnement, Environmental Strategies Directorate and Canadian Resourcecon Ltd. (1983) *Socio-Economic Impact Analysis of Draft Guidelines for the Yukon Placer Mining Industry* (Étude du ministère de l'Environnement, mars, mimeo).

984

- Systèmes de gestion (1984) *Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) Ship Hull Construction Regulations, Project No. 282-1026* (Ottawa : Ministère des Transports, janvier).
- Pilorusso, F. et J.G. Shaw (1984) *Analysis of Proposed Revisions of Canadian Light Duty Motor Vehicle Emission Standards* (Étude pour Environnement Canada, août, mimeo).
- Environnement Canada (1984) *A Socio-Economic Impact Analysis of Regulatory Options to Limit Automotive Lead Emissions* (Ottawa : Environnement Canada). Voir aussi Service de protection de l'environnement (1984) «Socio Economic Impact Analysis of Lead Phase-Down Control Options» (Ottawa : Environnement Canada).

Annexe 2 - suite

1985

- M.M. Dillon Limited (1985) *Preliminary Socio-Economic Impact Analysis for Transportation of Dangerous Goods Act Regulations: Hazard Assessment for Class 9.2 Commodities and Class 9.3 Wastes* (Ottawa : Environnement Canada).
- Lawson,John J.(1985) *Révisions proposées aux normes d'émission applicables aux véhicules automobiles légers : analyse des incidences* (Ottawa : Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile, ministère des Transports, juin).
- Transports Canada (1985) *Analyse des effets du projet de règlement : du feu de freinage central surélevé* (Ottawa : ministère des Transports).

1986

- Consommation et Corporations Canada (1986a) *Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Tent Flammability Regulations* (Ottawa : Consommation et Corporations Canada). Voir aussi Abt Associates of Canada (1986) *Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Tent Flammability Regulations* (Ottawa : Consommation et Corporations Canada).
- Consommation et Corporations Canada (1986b) *Analysis of Impacts of Proposed Regulation of Children's Sleepwear* (Ottawa : bureau de la coordination des politiques, Consommation et Corporations Canada). Voir aussi Peat Marwick & Partners (1986) *Analysis of Proposed Regulation of Children's Sleepwear* (Ottawa : Ministère de Consommation et Corporations, (Consommation et Affaires commerciales, octobre).
- Lawson, John J. (1986) *Analysis of the Effects of Proposed Revisions to Heavy Motor Vehicle Emission Standards* (Ottawa : Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile, ministère des Transports, août).

Annexe 2 - Fin

1987

- Commission de contrôle de l'énergie atomique (1987) *Socio-Economic Impact Analysis of the Proposed General Amendments to the Atomic Energy Control Board*, Volume 1, Rapport final (Ottawa : Commission de contrôle de l'énergie atomique, octobre), Vol. 2, Annexe. Voir aussi Rochman, Ellen H. (1985) *Socio-Economic Impact Analysis of New AECB Regulations* (étude pour la Commission de contrôle de l'énergie atomique).
- Consommation et Corporations Canada (1987) *Impact Assessment of Workplace Hazardous Materials Information System* (Ottawa : Bureau de la coordination des politiques, Consommation et Corporations Canada, août).
- Lawson, John J. (1987) *Summary of Potential Cost-Effectiveness of a Regulation Requiring Three-Point Seat Belts in Outboard Rear Seats of Passenger Cars* (Ottawa : Direction de la sécurité routière et de la réglementation automobile, ministère des Transports, décembre).

1988

- Abt Associates of Canada (1988) «Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) of Proposed Regulations of Consumer Products Containing Hydrofluoric Acid» (Ottawa : Ministère de Consommation et Corporations, mars).

---

1. L'exigence concernant les Analyses de l'impact socio-économique (AISE) a été remplacée par le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), en vigueur au 1er septembre 1986. Cependant, un certain nombre d'AISE ont été faites après cette date.

Source : Compilation de diverses sources par l'auteur. Le Conseil du Trésor n'a pas une liste complète de toutes ses AISE.

Annexe 3

CRITIQUE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

1. **Absence de système :** Le système fédéral de réglementation n'est pas, à proprement parler, un système. Pour l'observateur, tant de l'intérieur que de l'extérieur du gouvernement, il apparaît plutôt comme un ensemble disparate de prescriptions légales, de directives et de pratiques administratives qui varient suivant les ministères ou les organismes ... le Groupe d'étude a constaté que, à tous les niveaux du gouvernement, on comprenait fort mal les rouages du système et le système lui-même ... noté un bas niveau de compréhension du processus réglementaire global et de son exécution... Dans ces conditions, la responsabilité gestionnelle devient purement théorique. (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 657).

2. **Absence de politique en matière de réglementation :** ... on n'a jamais formulé de politique globale en matière de réglementation pour énoncer les principes régissant le recours à la réglementation aux fins de l'intérêt public (p. 658).

3. **Absence de mécanisme de planification en matière de réglementation :** Il n'y a actuellement aucun mécanisme susceptible de permettre une planification globale de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la réglementation. Il faut également constater qu'il n'existe aucun moyen systématique pour établir un ordre de priorité entre les diverses initiatives fédérales en matière de réglementation pour que les rares ressources du gouvernement, celles, entre autres, des rédacteurs, du contentieux et des analystes, celles aussi du Cabinet et du Parlement, soient toutes utilisées en proportion de l'importance d'une initiative donnée (p. 659).

Annexe 3 - suite

4. **Mesures de préavis insatisfaisantes :** Il n'existe aucune politique globale en ce qui concerne la façon dont les citoyens devraient être avisés des mesures prévues en matière de réglementation (délais, contenu, rétroaction). Les méthodes qu'on suit actuellement pour les préavis manquent d'uniformité et sont souvent laissées au hasard; dans le secteur privé, beaucoup les jugent insatisfaisantes.

Les états de projets de réglementation, qui ont été utilisés, à titre d'essai, comme moyen de préavis, ne couvrent pas tous les ministères et organismes à vocation réglementaire, la qualité des renseignements contenus dans ces états de projets n'est pas suffisamment contrôlée et les états ne sont pas publiés de la façon la plus économique. D'un autre côté, ils représentent la seule tentative de réforme des dernières années qui visait à rendre le «système» plus accessible au public. Ils ont gagné la faveur du secteur privé et de la majorité des ministères et des organismes participants. Mais nombreux sont ceux qui pensent que des améliorations seraient nécessaires (p. 659).

5. **Insuffisance des mesures relatives à la publication préalable des projets de règlement** : Très peu de lois fédérales contiennent des dispositions prescrivant la publication préalable des projets de règlement, et il arrive rarement qu'on le fasse de façon volontaire. Aucune politique d'ensemble n'existe en cette matière (p. 659).

6. **Insuffisance des mécanismes de consultation auprès du secteur privé :** Il n'existe aucune politique systématique, ou généralement comprise, qui permettrait d'assurer une consultation suffisante auprès du secteur privé sur les projets d'intervention en matière de réglementation ... certains ministères et organismes sont bien cotés par le secteur privé pour ce qui est de leur effort de consultation, mais l'insatisfaction demeure grande en ce qui concerne tant l'importance que l'efficacité des mécanismes de consultation existants ... (p. 660)

7. **Manque de sensibilisation à la petite entreprise** : ... Les ministères et organismes fédéraux ne procèdent pas à l'analyse des diverses répercussions négatives que peuvent avoir sur la petite entreprise leurs propositions en matière de réglementation ... (p. 660).

Annexe 3 - suite

8. **Manque d'uniformité du processus de réglementation :** ... Les particuliers sont défavorisés par rapport aux entreprises, aux syndicats et aux autres groupements qui disposent de ressources suffisantes et bénéficient de déductions fiscales à l'égard des dépenses engagées dans le cadre de leur participation au processus de réglementation... (p. 660).

9. **Observation et application :** Une part trop importante de la législation fédérale en matière de réglementation fait appel aux sanctions pénales comme moyen d'assurer son respect. La mise en application d'une trop grande partie de la législation est soumise à des «règles non écrites», et il s'ensuit que le secteur privé ne sait pas exactement comment réagiront les agents de règlementation lorsque les problèmes surgiront... (p. 661).

10. **Textes réglementaires** : La définition de «règlement» et de «texte réglementaire», donnée dans la *Loi sur les textes réglementaires*, a été jugée déroutante, et la façon dont on l'applique, surtout par le biais des clauses habilitantes des lois, ne se fonde pas sur une politique bien définie ...

Certains guides, certaines directives administratives et certains autres instruments de régie interne équivalent à des règlements compte tenu des modalités de leur application, mais ils ne sont pas soumis à l'examen juridique, à l'approbation ministérielle ou à la vérification parlementaire ... (p. 662).

11. **L'examen juridique, véritable goulot d'étranglement :** Les méthodes actuelles que suit le gouvernement pour faire l'examen juridique des projets de règlement, qu'exige la Loi sur les textes réglementaires, sont inefficaces et trop longues, et elles entraînent des délais qui peuvent retarder le processus de plusieurs années. Bien que la Section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice (BCPJ) ait été créée pour relire les textes et en vérifier le contenu juridique, dans les faits, elle reprend la rédaction d'environ 80 % des textes qui lui sont soumis. En moyenne, un gestionnaire chargé de la réglementation ne peut être certain qu'un règlement sera approuvé par la BCPJ dans un délai inférieur à neuf mois ... (p. 662).

Annexe 3 - suite

12. **Processus décisionnel interne :** Il n'existe ni approche commune ni politique établie en ce qui concerne les renseignements que les ministres doivent avoir en main avant d'approuver les projets de règlement. De fait, par le passé, la plupart des règlements étaient approuvés avec un minimum de participation du ministre compétent. Il existe bien une politique selon laquelle les nouveaux projets de règlement d'importance doivent être révisés par le comité d'orientation compétent du Cabinet, mais elle est rarement appliquée.

...

Rien n'oblige les ministères et organismes fédéraux à envisager d'autres solutions que l'adoption de textes réglementaires pour régler un problème; rien ne les incite à choisir la mesure réglementaire la moins coûteuse ou celle qui empiète le moins sur les droits d'autrui lorsqu'ils élaborent et soumettent des projets de règlement.

Le Comité spécial du Conseil a toujours eu l'habitude d'approuver les projets de règlement qui lui étaient soumis sans s'interroger sur la nécessité du nouveau règlement ni sur les répercussions qu'il peut avoir (p. 663).

13. **La politique et le programme de l'EISE :** [EISE] ne s'applique pas aux projets de loi de nature réglementaire, elle est d'application trop restreinte en ce qui a trait aux règlements et exige une analyse trop détaillée de la plupart des cas. Le Groupe d'étude se demande si la politique est bien respectée puisque seulement huit examens ont été faits depuis l'entrée en vigueur de la politique, en août 1978. Cette importante technique de réglementation devrait être revigorée et renforcée; sinon, on devrait simplement la mettre de côté... (p. 663).

14. **Mécanisme d'examen de la réglementation actuelle :** La révision interne des programmes (qui s'est avérée insuffisante en matière de réglementation) est le seul mécanisme permettant d'évaluer de façon systématique les programmes actuels de réglementation et de décider s'il faut les continuer, les abolir ou les modifier. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait fort souhaitable et très utile de confier à un groupe de l'extérieur la tâche d'examiner, de façon périodique, le bien-fondé des programmes de réglementation (p. 663).

Annexe 3 - Fin

15. **Chevauchement des activités de réforme de la réglementation :** À l'heure actuelle, les initiatives gouvernementales visant à l'amélioration de certains aspects du système fédéral de réglementation sont plutôt éparses, manquent de coordination et, dans une certaine mesure, font double emploi (p. 663).

16. **Manque d'imputabilité en matière de réglementation (sur le plan administratif et politique) :** L'impénétrabilité du système de réglementation et l'absence de principes directeurs sur les méthodes particulières à suivre en matière de réglementation font en sorte qu'il est impossible d'assurer le respect du principe de l'imputabilité pour chaque activité de réglementation ... Le Parlement et ses comités ne réussissent pas à surveiller comme il se doit les activités de réglementation du gouvernement fédéral et à assurer le respect du principe de l'imputabilité (Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, 1986a, p. 664).

Source : Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, pp. 657 à 664).

Annexe 4

ÉBAUCHE DES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES EN CE QUI CONCERNE LES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION, MAI 1985

1. Amélioration globale du système

   - Normaliser les processus de réglementation pour les quatre autorités réglementantes (gouverneur en conseil; un ministre; un organisme de réglementation (dans peu de cas) et un fonctionnaire (dans certains cas)) en adoptant une *loi sur la réglementation*.
   - Mettre en oeuvre une politique de réglementation générale.

2. Mécanismes de planification générale pour les interventions fédérales en matière de réglementation

   - Étendre la portée du paragraphe traitant des activités de réglementation dans chaque Plan opérationnel pluriannuel (POP) ministériel.
   - Publier les plans annuels de réglementation compris dans chaque plan ministériel.
   - Établir un système budgétaire de réglementation fédérale.
   - Que le Comité spécial du Conseil établisse des priorités gouvernementales générales pour établir de nouveaux règlements pendant la prochaine année en utilisant les éléments des plans annuels de réglementation.

3. Améliorer les moyens de surveillance des activités d'établissement de nouveaux règlements

   - Établir une distinction entre le contrôle juridique exercé par le BCPJ et le contrôle économique exécuté par un bureau de la gestion de la réglementation et de l'analyse économique, ou confier les deux fonctions de contrôle à un seul organisme, par exemple, un office de la réglementation. D'autres lieux de contrôle de la réglementation incluent le SCT, le ministère de la Justice, le BCP.

Annexe 4 - suite

4. Améliorer les dispositions relatives au préavis pour les nouveaux règlements

- Permettre de la souplesse dans les moyens mais veiller à ce que tous les ministères et les organismes fédéraux énoncent leurs intentions dans les états de projets de réglementation.
- Exiger un délai minimal de soixante jours avant que les nouveaux règlements n'entrent en vigueur.

5. Améliorer le régime de publication préalable des projets de règlement

- Promulguer une directive du Cabinet qui exigerait la publication préalable de (presque) tous les projets de règlements. Il pourra être légiféré sur cette exigence.
- Étendre les notes explicatives qui sont publiées avec les règlements (projet et version définitive) pour indiquer, entre autres, les objectifs précis qui sous-tendent la politique, les raisons qui motivent l'adoption du règlement, les modifications apportées aux exigences déjà prescrites, les modalités de la consultation et son moment, l'approbation et l'entrée en vigueur de la réglementation.

6. Améliorer les consultations auprès du secteur privé

- Établir une politique générale en ce qui concerne la participation du secteur privé au processus de réglementation.

7. Augmenter la sensibilisation aux répercussions différentes de la réglementation sur les [petites] entreprises

- Faire des directives du Cabinet selon lesquelles tous les projets de réglementation (lois ou règlement ou modification dans l'administration) devraient tenir compte de leurs répercussions possibles sur les petites entreprises. Ou penser à des dispositions législatives comme le *Regulatory Flexibility Act* aux États-Unis.

8. Réaménager le processus de réglementation en fonction des parties intéressées

- Établir une politique relative à l'aide gouvernementale consentie aux parties qui sont naturellement en position de faiblesse dans le processus de réglementation.

Annexe 4 - suite

9. Améliorer les méthodes assurant l'observation de la réglementation

- Élaborer une politique générale sur l'observation de la réglementation qui réaffirmerait son désir de limiter les actions et les procédures à caractère pénal dans la législation fédérale.

10. Amélioration de la rédaction et de l'examen juridique de la législation subordonnée

- Rationaliser les responsabilités pour la rédaction des règlements - les ministères ont besoin d'aide.
- Tenir compte des modifications dans la façon dont la section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice exécute son travail, c'est-à-dire mettre une partie de son personnel dans des ministères qui ont des ensembles importants de nouveaux règlements.

11. Aider les ministres à prendre des décisions mieux éclairées en matière de réglementation

- Spécifier les renseignements qui doivent être fournis dans les REIR et qui doivent accompagner toutes les initiatives de nature réglementaire (les politiques, les textes de loi et les règlements) ou appliquer et améliorer les normes analytiques de l'AISE ou limiter les REIR aux seules propositions très importantes de nature réglementaire.

12. Renforcer le rôle et le pouvoir de contrôle des ministres en matière de législation subordonnée

- Améliorer la révision de toute proposition de législation subordonnée susceptible d'entraîner de sérieuses répercussions au niveau des principes. Cela nécessitera un meilleur personnel de soutien ou plus de personnel de soutien, par exemple, un bureau des affaires réglementaires pour fournir des conseils de nature économique et juridique.

. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes concernant les organismes de églementation (1986b, p. 34) a recommandé «que les organismes de réglementation ne soient pas habilités à condamner es sociétés réglementées aux dépens dans le but d'apporter une aide financière aux intervenants. Si ceux-ci doivent énéficier d'une telle aide, il serait plus équitable que ce soit les contribuables, et non les actionnaires et les clients des ociétés réglementées, qui en assument les coûts (p. 28). Le Groupe de travail a aussi dit «que lorsqu'il s'agit de écourager les abus flagrants du mécanisme d'arbitrage, les organismes de réglementation disposent du pouvoir iscrétionnaire de condamner toute partie aux dépens» (p. 28).

Annexe 4 - Fin

13. Améliorer les mécanismes de révision et de temporisation des divers règlements

- Établir une politique globale pour le recours aux clauses de temporisation ou de révision obligatoire dans les textes réglementaires fédéraux.
- Établir une politique d'évaluation des programmes, par exemple, qu'ils soient revus tous les cinq ans ou effectuer périodiquement un examen approfondi des orientations fondamentales de programmes désignés par les ministres, par l'intermédiaire de groupes des secteurs public et privé.

14. Assurer la coordination des efforts de révision du système de réglementation

- Intégrer toutes les activités de révision du système en un seul organisme ou conserver les divers services dans leur état actuel ou créer une combinaison des deux options précédentes.

15. Améliorer l'imputabilité en matière d'activités réglementaires

- Modifier la définition des termes «règlement» et «texte réglementaire» dans la *Loi sur les textes réglementaires* pour qu'un plus grand nombre de textes réglementaires fassent l'objet d'un examen par le Comité mixte permanent [des règlements et autres textes réglementaires].
- Fournir une meilleure divulgation au public du registre de l'accès à l'information.
- Autoriser le Comité mixte permanent à examiner le libellé des clauses habilitantes contenues dans tous les projets de loi soumis au Parlement.

Source : Résumé par l'auteur à partir du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (1986a, pp. 664 à 675) (ce document était daté de mai 1985 mais il n'a pas été publié avant mars 1986).

Annexe 5

MANDAT D'EXAMEN INTERNE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION DANS LES MINISTÈRES, 1992

Conformément au budget du 25 février 1992, les ministères et organismes fédéraux[1] examineront[2] leurs programmes de réglementation[3] en se servant de la politique de réglementation comme guide. Ces examens permettront de déterminer les programmes qui restreignent considérablement la compétitivité de l'industrie canadienne, ou imposent des coûts inutiles aux consommateurs.

Chaque ministère devrait préparer un rapport à son ministre, y compris un plan de mise en oeuvre, le cas échéant, pour déterminer :

- les programmes de réglementation dont les coûts excédent les avantages, en fixant des dates cibles pour éliminer ou modifier ces programmes de façon importante;
- les programmes de réglementation qui peuvent être rendus plus efficaces et efficients, la manière dont ces programmes doivent être modifiés et dans quels délais (en particulier, en étudiant la manière de les améliorer par le biais d'une coopération fédérale-provinciale accrue et d'une collaboration internationale, le cas échéant); et
- comment les ministères garantiront que leurs programmes de réglementation demeureront efficaces et répondront aux changements intervenus au Canada.

Les ministères sont censés tenir compte des travaux faits dans d'autres projets et s'en servir comme base.

En ce qui concerne l'examen par le Comité permanent des finances, tous les ministères et organismes devraient être prêts à partager leurs évaluations factuelles avec le Comité. Dès que possible, les ministères devraient nommer un haut fonctionnaire qui soit chargé de mener cet examen et d'agir à titre de contact pour le Comité, le Conseil du Trésor et les autres ministères.

Annexe 5 - Fin

L'examen qui aura lieu de mars à octobre 1992 portera sur Agriculture Canada, Consommation et Corporations et Transports Canada. Toutefois, d'après la politique en matière de réglementation et le budget, tous les ministères seront censés examiner leurs programmes de réglementation existants.

---

1. Dans certains cas, les ministres peuvent souhaiter que leurs différents ministères entreprennent l'examen des organismes qui relèvent d'eux. Dans d'autres cas, le ministre voudra que ces organismes mènent leur propre examen.
2. Chaque ministère est chargé de surveiller la portée de l'orientation et de l'exécution de son propre examen.
3. Les programmes de réglementation comprennent ceux qui fixent les règles de conduite publique qui sont assorties de pénalités.

Source : Direction des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa.

Annexe 6

EXTRAITS DE LA LETTRE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le Budget du 25 février 1992 a annoncé que le gouvernement demanderait au Comité d'entreprendre l'examen de la réglementation fédérale pour déterminer en quoi ils jouent un rôle sur la compétitivité du Canada et proposer des solutions pour améliorer la réglementation, les processus de réglementation et la collaboration intergouvernementale ...

Bien que le budget attire l'attention sur la compétitivité, personne ne devrait oublier que la réglementation vise à atteindre des objectifs sociaux et économiques importants. Ceci n'est pas contesté, et une réglementation judicieuse jouera toujours un rôle clé dans le gouvernement. C'est plutôt la manière dont sont conçus, gérés et maintenus les programmes de réglementation qui est en cause. L'autre aspect important tient au fait que les ressources qui peuvent être consacrées aux programmes de réglementation, comme pour toutes les initiatives gouvernementales, sont de plus en plus limitées ...

Je recommanderais, par conséquent, que le Comité permanent des finances adopte une attitude large et se charge des aspects suivants :

- évaluer l'impact global de la réglementation sur la compétitivité (par des mémoires ou des audiences tenues avec les entreprises, le public en général et les autres groupes intéressés);
- examiner la manière dont le Canada réglemente par rapport à nos partenaires commerciaux;
- déterminer les domaines dans lesquels la réglementation conduit à une perte de compétitivité;
- mettre en évidence
  - les domaines dans lesquels une collaboration accrue entre les gouvernements conduirait à la réduction du fardeau de la réglementation, et
  - les changements apportés aux processus de réglementation qui permettraient d'atteindre ce but à l'avenir, de façon directe;
  - étudier les solutions de rechange à la réglementation gouvernementale, comme l'autoréglementation de l'industrie, et le rôle que les méthodes devraient jouer dans l'ensemble du cadre de la réglementation;
  - examiner le processus de réglementation pour garantir les résultats que le gouvernement visait dans sa politique de réglementation; et
  - chercher comment équilibrer au mieux les intérêts concurrents dans le processus de réglementation et la manière dont ces intérêts peuvent être adéquatement traduits.

Le fait que vous vous appuyez sur des préoccupations exprimées par le secteur privé et le public devrait vous permettre de vous concentrer sur les questions critiques qui concernent l'attitude globale du gouvernement en ce qui a trait à la gestion de la réglementation ...

Annexe 6 - Fin

Dans le rapport fait par le Comité à la Chambre en septembre, vous voudrez peut-être faire des recommandations sur la meilleure manière d'introduire la compétitivité dans le processus de réglementation; la manière dont ce processus pourrait être amélioré pour mieux respecter la politique en matière de réglementation du gouvernement et promouvoir une plus grande collaboration intergouvernementale; les manières de concevoir la réglementation de façon à réduire le fardeau de la réglementation là où il nuit à la compétitivité du Canada; les solutions de rechange à la réglementation, notamment les facteurs qui devraient guider ce choix et les manières de mieux équilibrer les intérêts concurrents, au besoin ...

Source : Lettre de Gilles Loiselle, président du Conseil du Trésor, à Murray Dorin, président du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le 19 mars 1992.

Annexe 7

RÉSUMÉ DES RÉFORMES DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, 1971 À 1992

1. Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, 1971 à juin 1979		
a)	Adoption de la *Loi sur les textes réglementaires*	1972
b)	Création du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires	1972
c)	Évaluation périodique des programmes de réglementation (tous les 3 à 5 ans)	septembre 1977
d)	Analyse de l'impact socio-économique (sur les nouveaux règlements importants en matière de santé, de sécurité et d'équité)	1er août 1978 (jusqu'en août 1986)
2. Gouvernement conservateur de Joe Clark, juin 1979 à mars 1980		
a)	Changements institutionnels : Bureau du coordonnateur, réforme réglementaire[1]	décembre 1979 (jusqu'en mars 1986)
3. Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, mars 1980 à septembre 1984		
a)	États des projets de réglementation (deux fois par an)	mai 1983 (jusqu'en décembre 1986)
4. Gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney, septembre 1984 à avril 1992		
a)	Politique en matière de réglementation fédérale	février 1986[5]
b)	Code du citoyen : équité en matière de réglementation	mars 1986[5]
c)	Ensemble d'amélioration du programme de réglementation (46 initiatives de réforme)	mars 1986[5]
d)	Mécanismes de consultation publique - pré-publication de l'ébauche du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation dans la Partie I de la *Gazette du Canada* pour inviter les commentaires	mars 1986[5]
e)	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR)	septembre 1986[5]
f)	Évaluation périodique des règlements, lois et programmes de réglementation	
	• Textes réglementaires soumis à l'examen des comités parlementaires sur un cycle de 10 ans	mars 1986[5]
	• Programmes de réglementation à évaluer tous les sept ans au moins	mars 1986[5]
	• Programmes de réglementation à examiner tous les sept ans	novembre 1987[5]

Annexe 7 - Fin

g)	Annulation des règlements par résolution négative[4] du Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements	1986[5]
h)	Plan de réglementation (annuel)	décembre 1987[5]
i)	Améliorations dans le processus d'examen juridique par le SCPJ	1986 à 1988
j)	Changements institutionnels	
	• Secrétariat des affaires réglementaires dans le BCP pour le Comité du Cabinet chargé de la privatisation, de la réglementation et des opérations	mars 1986 à août 1986
	• Direction des affaires réglementaires (au BPAR)[2]	sept. 1986 à fév. 1991
	• Direction des affaires réglementaires (au Conseil du Trésor)[3]	février 1991 à aujourd'hui

1. Ministre d'État (Conseil du Trésor) chargé de la réforme réglementaire en 1979 par le gouvernement conservateur; le président du Conseil du Trésor s'est vu confier cette tâche en 1980 par le gouvernement libéral.
2. Ministre des Affaires réglementaires nommé en février 1986 (qui était aussi président du Conseil privé et leader à la Chambre).
3. En février 1991, la Direction des affaires réglementaires (au BPAR) est devenue la Direction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministre responsable est devenu le président du Conseil du Trésor).
4. La résolution est préparée par le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements.
5. Cette réforme a été instituée à compter de décembre 1992.

Source : Voir la description détaillée dans les chapitres 3 et 4 du texte.

Annexe 8

POLITIQUE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

(en vigueur le 13 février 1986)

1. La réglementation est et restera un moyen nécessaire et important d'atteindre les objectifs sociaux et économiques du gouvernement, mais le gouvernement a l'intention de réglementer de façon plus intelligente.

2. Le gouvernement reconnaît l'importance de l'efficacité du marché et de l'esprit d'entreprise qui encouragent de façon permanente la croissance économique et il admet que la réglementation ne doit pas compromettre ces valeurs, sauf nécessité absolue.

3. Le gouvernement a l'intention de limiter autant que possible la croissance et la prolifération de nouveaux règlements. Il agira avec pragmatisme en insistant sur l'efficacité de l'économie tout en continuant à protéger le public lorsqu'il le faut.

4. Pour ce qui est des programmes de réglementation existants, le gouvernement modifiera d'abord les règlements inefficaces et onéreux sans procéder à une déréglementation générale. Les règlements seront réduits un par un, quand les intérêts de l'économie et la création d'emplois le justifieront; le gouvernement améliorera les règlements ou en augmentera le nombre quand la protection du public le dictera.

5. Les règlements entraînent des coûts sociaux et économiques; avant d'en proposer de nouveaux, le gouvernement en évaluera les coûts pour s'assurer que ceux-ci sont nettement moindre que les avantages que comportent les nouvelles mesures.

6. La réglementation est une législation et elle sera placée davantage sous le contrôle des députés et assujettie à l'examen plus poussé du Parlement.

7. Le public a un rôle important à jouer dans l'élaboration des règlements, et le gouvernement lui permettra d'y accéder plus facilement et de participer davantage au processus de réglementation en simplifiant la procédure et en réduisant les formalités au minimum.

Annexe 8- Fin

8. Le système de réglementation fédéral sera simplifié pour réduire les coûts, les incertitudes et les retards, et sera ainsi plus efficace et plus efficient.

9. Le gouvernement s'emploiera en priorité à intensifier sa collaboration avec les provinces en vue de trouver des moyens d'alléger le fardeau de la réglementation qui pèse sur les épaules des Canadiens et de supprimer les règlements qui font double emploi.

10. Un ministre assumera la responsabilité des questions de réglementation, y compris la gestion du système amélioré et l'application de la politique de réglementation et de la stratégie de réforme. Des ministres chargés de la réglementation feront appliquer les mesures de réglementation et assumeront leurs fonctions dans l'esprit et en vertu des objectifs de la politique.

Source : Direction des affaires réglementaires, Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, Ottawa. (BPAR, 1988b, aux pp. 65 et 66).

Annexe 9

CODE DU CITOYEN : ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION
(en vigueur le 6 mars 1986)

1) Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que la réglementation fédérale restreigne **le moins possible les libertés individuelles** tout en protégeant les intérêts communs.

2) Le gouvernement encouragera et facilitera **la consultation** et la participation **entières** des Canadiens au processus de réglementation fédérale.

3) Le gouvernement avisera les Canadiens **en émettant un préavis raisonnable** des projets de réglementation.

4) Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour **accroître l'efficacité** et la célérité des décisions de réglementation à caractère discrétionnaire et arbitraire.

5) Après l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation, le gouvernement fera savoir à tous les Canadiens, **en termes clairs**, ses exigences et les raisons de son adoption.

6) Les règles, les sanctions, les mécanismes et les décisions des organismes de réglementation auront **un fondement juridique solide**.

7) Le gouvernement **tiendra** les fonctionnaires qui s'occupent de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'application des règlements **responsables** de leurs avis et décisions.

8) Le gouvernement veillera à ce que l'adoption de règlements uniformes **n'impose pas aux entreprises un fardeau qui soit disproportionné à leur taille**.

9) Le gouvernement veillera à ce que les **gouvernements des provinces** et des territoires **soient informés et consultés à l'avance** des projets de réglementation fédérale qui les concernent.

10) Le gouvernement **n'utilisera la réglementation que** s'il a clairement la preuve qu'un problème existe, qu'une **intervention** gouvernementale **est justifiée** et que la **réglementation constitue la meilleure solution possible**.

11) Le gouvernement veillera à ce que les **avantages de la réglementation en dépassent les coûts** et accordera une attention particulière aux nouveaux règlements qui pourraient freiner la croissance de l'économie ou la création d'emplois.

Annexe 9 - Fin

12) Le gouvernement **évitera de réglementer l'offre, les prix, l'entrée et la sortie** dans les marchés concurrentiels, sauf quand des intérêts nationaux majeurs sont en jeu.

13) Les **sanctions et les pouvoirs** prévus dans les règlements fédéraux seront **proportionnés et adaptés** à la gravité de l'infraction.

14) Le gouvernement **prendra les mesures nécessaires pour accroître la prévisibilité de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires** des organismes fédéraux de réglementation et veillera, dans toute la mesure du possible, à ce que les règlements soient appliqués avec uniformité dans les régions.

15) Le gouvernement **invitera le public à critiquer les règlements inefficaces ou inefficients** et à proposer des moyens de mieux résoudre les problèmes et d'atteindre les objectifs socio-économiques fédéraux.

Source : BPAR (1988b, aux pp. 67 et 68)

Annexe 10

INITIATIVES DE PROGRAMMES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION, MARS 1986

L'ensemble des 43 initiatives annoncées le 6 mars 1986 visaient à résoudre les problèmes que pose la réglementation fédérale et qu'a cernés le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes dans un document publié le 13 février 1986. Ces initiatives de réforme étaient regroupées selon les ministères ou les organismes et peuvent être résumées comme suit :

1. **Le ministère des Communications** doit

   a) élaborer un consensus national au sujet du rôle de la concurrence dans les services de télécommunications.

   b) préparer un document de consultation sur la politique des télécommunications qui traite du cadre adéquat de législation et de propriété applicable à Telesat Canada (53,7 % appartient au gouvernement fédéral) comme fournisseur de services de télécommunications essentiels; la portée et le mode d'application des règlements du CRTC à mesure que la concurrence s'intensifie; et permettre aux organismes provinciaux de réglementation des télécommunications de participer directement aux décisions du CRTC, décisions qui se répercutent sur les sociétés d'exploitation de télécommunications réglementées par les provinces.

2. **Le CRTC et les organismes provinciaux de réglementation des télécommunications correspondants** doivent

   a) examiner conjointement la structure des prix des services de télécommunications.

3. **Le ministère de la Consommation et des Corporations** doit

   a) examiner la rentabilité et les conséquences de l'abolition des règlements sur l'autorisation préalable des annonces de produits alimentaires, établis en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*;

   b) fusionner des interdictions des pratiques commerciales trompeuses et des règlements sur l'information et la fausse représentation;

Annexe 10 - suite

c) évaluer tous les programmes fédéraux touchant les produits afin de déterminer les priorités d'affectation des ressources, l'efficacité du dosage actuel des programmes et les mesures à prendre pour mettre fin au morcellement de la réglementation fédérale;

d) dresser un plan d'action visant à transférer graduellement et entièrement, sur une période de six ans, la vérification et la re-vérification des capteurs au secteur privé; il doit également envisager les possibilités de privatiser l'essai des nouveaux appareils et l'établissement des normes de calibration;

e) dresser un plan d'action pour une nouvelle politiques en matière de poids et mesures (y compris l'accroissement des frais d'inspection et de vérification pour parvenir à une récupération totale des coûts au bout de cinq ans, de nouvelles mesures facilitant l'observation et la facilitation de la certification d'organismes privés de services);

f) accorder la plus haute importance à l'adoption rapide des réformes majeures de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*;

g) élaborer un programme global de sensibilisation du public aux avantages du maintien de la concurrence, un programme dynamique de conformité, faire davantage appel aux règlements négociés;

h) réitérer et renforcer l'engagement du gouvernement face au principe d'une défense indépendante de la concurrence devant les tribunaux de réglementation fédérale;

i) accorder la plus haute priorité à l'adoption rapide des modifications à la *Loi sur la faillite*;

j) accorder la plus haute priorité à l'adoption rapide des modifications à la *Loi sur le droit d'auteur* (y compris une révision décennale);

k) proposer les modifications nécessaires à la *Loi sur les brevets* pour permettre au Canada de ratifier et d'accélérer le *Traité de coopération en matière de brevets*;

l) élaborer un programme de diffusion de l'information sur les brevets.

Annexe 10 - suite

Le ministère de l'Environnement doit

a) établir une politique claire et précise d'application de l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries* (habitat du poisson), en consultation avec les provinces et les territoires;

b) examiner la validité et l'efficacité de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* sur les émissions de polluants atmosphériques transportés à distance;

c) entreprendre l'examen des mesures à prendre pour assurer la cohérence et la validité de la politique sur les produits toxiques et les produits chimiques commerciaux;

d) prier le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) de promouvoir une stratégie appropriée afin de déterminer les moyens pratiques d'éliminer ou de réduire le dédoublement des processus d'examen environnemental entre les niveaux de gouvernement, ou entre les ministères et organismes du gouvernement;

e) mettre ne oeuvre, relativement à la conservation des oiseaux migrateurs, un mécanisme conjoint de délivrance des permis dans tout le Canada, en collaboration avec les provinces.

Le ministère des Pêches et des Océans doit

a) entreprendre l'examen approfondi de la législation des pêches et de la conception de la réglementation au ministères;

b) prendre des mesures législatives pour accroître sensiblement les sanctions visant les infractions importantes aux règlements sur les pêcheries;

c) entreprendre l'examen de la *Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche* afin d'élaborer une définition claire de l'indépendance, du champ d'action et des objectifs de l'Office des prix des produits de la pêche

Annexe 10 - suite

7. **Le ministère du Travail** doit

a) mettre en oeuvre le rapport du Groupe de travail concernant le système d'information sur les produits dangereux en milieu de travail.

8. **Le ministère du Revenu national** doit

a) fusionner le plus vite possible le Tribunal canadien des importations, la Commission du textile et du vêtement et la Commission du tarif (avec trois autres ministères);

b) mettre sur pied un programme de recouvrement total des coûts et créer le programme d'autoréglementation d'octroi des licences des courtiers en douane;

c) réduire la paperasse et les frais administratifs des entreprises, frais associés aux programmes de remboursement, de remise et de drawback.

9. **Le ministère des Transports** doit

a) intensifier les efforts afin de dissiper les inquiétudes provinciales et territoriales en ce qui concerne la réglementation du transport des produits dangereux, tout en accélérant les travaux du groupe de travail des secteurs public et privé qui examine les questions en plan signalées par l'Association des manufacturiers canadiens (AMC);

b) analyser en détail les coûts et les avantages du programme du transport des produits dangereux;

c) entreprendre une étude sur la possibilité de créer un organisme indépendant plurimodal sur la sécurité du transport (deux organismes distinct sur les transports par air et par chemin de fer);

d) envisager l'adoption de modifications à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* que rendrait inutile la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* (LDCM), ou la prorogation de la LDCM de façon à protéger la concurrence (avec la DDCA);

Annexe 10 - suite

e) confier l'inspection de la coque et des machines des navires assurés à des sociétés de classification, mais autoriser les inspecteurs de Transports Canada à examiner n'importe quel navire et à exiger une inspection supplémentaire;

f) examiner la possibilité d'abolir les subventions spécifiques actuellement accordées en vertu du programme de subventions aux transporteurs aériens canadiens;

g) modifier la *Loi sur le pilotage* afin de prévoir des exemptions à l'égard des capitaines et des officiers de pont qui possèdent les certificats requis, transférer la prestation des services de pilotage au secteur privé et élargir la responsabilité relative aux accidents maritimes.

10. **Le ministère de la Santé et du Bien-être social** doit

a) prendre les mesures qui s'imposent pour éviter les retards dans la réglementation des médicaments et des appareils médicaux en mentionnant de nouveau les délais dans les règlements.

11. **Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources** doit

a) examiner les méthodes d'attribution des permis d'exportation des produits énergétiques afin de rationaliser et d'accélérer sensiblement l'examen et l'approbation des permis;

b) examiner les mesures visant à rendre plus transparentes et plus accessibles les pratiques et méthodes de la Commission de contrôle de l'énergie atomique; la composition de la Commission; la possibilité d'augmenter le nombre de membres;

Annexe 10 - suite

c) déterminer (avec le ministre de l'Environnement) à qui il incombe d'exercer les contrôles sur les déchets radioactifs de faible niveau.

12. **Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien** doit

a) inciter chaque gouvernement territorial à créer un ministère moderne et bien organisé des mines tout en donnant suite aux plans de transfert progressif aux gouvernements territoriaux des responsabilités fédérales à l'égard de l'exploitation minière.

13. **Le ministère de la Justice** doit

a) étudier les mesures visant à améliorer le programme de la Commission de révision des lois afin d'éviter des retards chroniques dans les codifications futures.

14. **Le ministre responsable de la Société canadienne des postes** doit

a) envisager de prier la SCP de lancer des appels d'offres dans les régions rurales et éloignées selon les spécifications de niveau de services; exiger que la Société rende publics les résultats des analyses et des renseignements financiers que publient toutes les autres sociétés d'État canadiennes; interdire l'interfinancement interne des services non assujettis aux privilèges exclusifs.

15. **Les ministres responsables de la réglementation et de l'inspection de l'industrie alimentaire (Agriculture, Consommation et Corporations, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social)** doivent

a) s'acquitter de leurs responsabilités en matière de politique et de réglementation, y compris la primauté absolue du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et de la *Loi des aliments et drogues* qui demeure intacte dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la nutrition; le pouvoir ministériel concernant les décisions individuelles des inspecteurs des denrées est abrogé; les ministères de l'Agriculture et des Pêches et des Océans doivent présenter des modifications à la réglementation afin que soient adoptés par renvoi à leurs lois tous les règlements sur la santé et la sécurité découlant de la *Loi des aliments et drogues*; un

Annexe 10 - Fin

ministère fédéral unique devra avoir compétence sur les inspections touchant l'application des normes de santé, de sécurité et de nutrition; mieux uniformiser d'un commun accord la nomenclature des denrées; un Comité interministériel de réglementation des denrées doit être créé au niveau sous-ministériel.

Source : BPAR, *Stratégie de réforme de la réglementation* (Ottawa : BPAR, 1986), pp. 9 à 21

Annexe 11

LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, 1992

1. Le ministère[1] présente des publications pour le plan de réglementation fédérale (publié en novembre ou décembre pour la prochaine année civile).
2. Le ministère consulte les parties intéressées, notamment d'autres ministères ou gouvernements[2].
3. Le gouvernement rédige des règlements, fait un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et le plan des communications.
4. Le sous-ministre ou le chef soumet des ébauches d'autoréglementation et des documents pertinents pour examen et révision juridiques.
5. a) La Section du Conseil privé au ministère de la Justice examine la rédaction juridique des règlements et renvoie des copies marquées d'un tampon bleu[3] au ministère.
   b) La Direction des affaires réglementaires du Conseil du Trésor étudie les REIR pour vérifier leur cohérence avec la politique de réglementation.
   c) Le Bureau du Conseil privé étudie les règlements et les documents pertinents du point de vue de la politique administrative.
6. Le ministre présente le projet de règlement et le REIR au Bureau du Conseil privé pour approbation par un Comité spécial du Conseil (CSC) en vue d'une pré-publication dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.
7. Publication du projet de règlement et du REIR; période réservée aux commentaires du public (30 jours).
8. Le ministère révise les règlements, au besoin, et prépare les règlements et les documents pertinents en forme finale.
9. Le ministre soumet le règlement final et les documents pertinents au Bureau du Conseil privé en vue de son approbation par le Comité spécial du conseil (CSC).
10. Le BCP enregistre les règlements.
11. Publication du règlement final et du REIR dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

Annexe 11 - Fin

12. Le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements examine le règlement. (Il a le pouvoir de présenter une résolution négative d'annulation à la Chambre des communes).

13. Le ministère entreprend des examens et des évaluations cycliques de ses programmes de réglementation, comme il est énoncé dans l'annexe établie en novembre 1987.

---

1. Les références aux «ministères» comprennent toutes les autorités réglementantes.
2. La consultation devrait commencer le plus tôt possible. Dans certains cas, la décision qui doit être prise pourra être le résultat de la consultation.
3. Le tampon bleu indique que la Section du Conseil privé au ministère de la Justice les a examinés.

Source : Direction des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 1992.

Annexe 12

DESCRIPTION DE LA DIRECTION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, OTTAWA

Par le passé, la politique de réglementation au Canada était considérée comme une politique administrative, et elle se concentrait sur la définition de la manière dont devaient se comporter les bureaucraties, les organismes et les ministères, en ce qui concerne les programmes de réglementation. La Division des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) est maintenant chargée de veiller à ce que les ministères et organismes suivent la politique de réglementation du gouvernement[1]. La DAR/SCT a moins un rôle de gardien et vise moins le processus car elle fait beaucoup d'efforts pour intégrer les principes de la politique de réglementation du gouvernement dans la bureaucratie fédérale. Bien que la DAR/SCT soit chargée de l'ensemble du processus de réglementation, elle insiste davantage sur la formation, la communication, la consultation intergouvernementale et d'autres questions à l'échelon systémique comme l'impact de la réglementation sur la compétitivité de l'industrie. De plus, on s'inquiète maintenant de l'affectation des ressources aux programmes de réglementation et de la relation avec les politiques sous-jacentes de législation, de réglementation et d'observation. Le rôle de la DAR/SCT peut être résumé de la façon suivante:

- **Leadership en politique administrative** : agir comme chef de file en ce qui concerne la définition des changements appropriés à la politique et au processus de réglementation fédérale.
    - Élaboration de politiques avec des exigences imposées aux ministères, et diffusion de lignes de conduite à l'usage des ministères pour les aider à mettre en oeuvre la politique de réglementation.
    - Exécution d'études appropriées en ce qui concerne ce qui précède et diffusion des résultats par des séances de formation, des rapports et autres voies auprès des ministères, du public et des autres gouvernements, le cas échéant.
- **Conseil** : donner des conseils aux ministères sur les programmes de réglementation individuels en ce qui concerne les bonnes pratiques, en général. Donner des conseils aux autres directions du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la question des ressources affectées aux programmes de réglementation.
- **Liaison** : agir comme interlocuteur sur l'ensemble des questions de politique de réglementation avec le secteur privé et avec les homologues intergouvernementaux et internationaux. Produire le Plan de réglementation annuel.
- **Intervention dans la politique administrative** : intervenir, au besoin, sur les principales propositions de réglementation pour veiller à leur conformité avec l'ensemble de la politique de réglementation du gouvernement.

Annexe 12 - Fin

- **Évaluation** : en collaboration avec le Bureau du contrôleur général, et avec d'autres directions du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères, participer aux principaux examens de la responsabilité pour vérifier le respect par les ministères de la politique et du processus de réglementation du gouvernement.

---

1. D'août 1986 au 25 février 1991, la politique de réglementation fédérale était administrée par le Bureau de la Privatisation et des Affaires réglementaires (BPAR). Le BPAR servait de «gardien» pour filtrer les initiatives de réglementation au Canada. Il se concentrait principalement sur le processus de réglementation fédérale. Le 25 février 1991, le président du Conseil du Trésor du Canada a été désigné comme ministre chargé des Affaires réglementaires. La *Loi sur la gestion des finances publiques* a constitué le Conseil du Trésor comme Comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Le Conseil du Trésor a le mandat légal d'agir au nom du Conseil privé à l'égard de toute question liée aux «grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale» et il est chargé de «l'examen des plans et programmes des dépenses annuels ou à plus long terme des ministères et la fixation de leur ordre de priorité»

Source : Direction des affaires réglementaires, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa.

Annexe 13

PLAN DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (en vigueur au 28 février 1992)

Objectif de politique : Il vise à garantir que l'usage des pouvoirs du gouvernement offre les plus grands avantages aux Canadiens.

Énoncé de politique : Selon la politique gouvernementale, les ministères et organismes :

- justifient le besoin de règlement;
- compensent les avantages des règlements par rapport à leurs coûts;
- établissent le cadre (politique d'observation et d'affiliation, système et ressources de gestion) nécessaire pour mettre en oeuvre les programmes de réglementation;
- déterminent la pertinence, le succès et la rentabilité des programmes de réglementation existants;
- prévoient un processus de réglementation ouvert.

Portée : Cette politique s'applique aux autorités réglementantes fédérales.

Exigences de politique : Pour les *programmes de réglementation existants, et les nouveaux règlements ou règlements modifiés de fond*[1] *en droit positif*, les ministères doivent démontrer ce qui suit :

1. Il existe un problème ou un risque.
2. L'intervention gouvernementale est justifiée.
3. De toutes les solutions de rechange éventuelles, la réglementation est la meilleure.
4. La manière dont le programme de réglementation est conçu offre le maximum de gains aux bénéficiaires par rapport aux coûts pour les gouvernements, les entreprises et les particuliers au Canada.
5. Des démarches ont été faites :
   - pour réduire le fardeau de la réglementation imposé au Canadiens par des méthodes comme la collaboration avec d'autres gouvernements, et
   - pour garantir que les programmes de réglementation ne restreignent pas trop la position concurrentielle du Canada sur le plan international.
6. Les Canadiens, en particuliers ceux qui sont visés plus directement, ont été informés de l'élaboration ou de la modification des programmes de réglementation et en particulier de l'élaboration de règlements officiels et ils ont eu l'occasion d'y participer.
7. Les politiques sur l'observation ou l'application sont conçues de la façon appropriée.
8. Des ressources ont été approuvées et elles sont adéquates[2] :
   - pour permettre la mise en application efficace et
   - pour permettre l'observation, lorsque le gouvernement lui-même doit observer le règlement

Le cas échéant, le processus de réglementation fédérale est suivi[3].

Responsabilités : Les organismes centraux ont la charge d'aider les ministères à mettre ne oeuvre les exigences de la politique susmentionnée et de veiller à ce que le processus soit efficace et rapide.

Annexe 13 - Fin

En ce qui concerne le processus de réglementation, les tâches qui incombent au ministère de la Justice, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé sont exposées dans le *Manuel du Conseil du Trésor : Règlements*.

Surveillance : Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveillera le rendement du ministère et garantira l'efficacité de cette politique. À cette fin, le Secrétariat se fiera aux sources de renseignements actuelles, y compris, le cas échéant, le plan de réglementation fédéral, les plans opérationnels pluriannuels du ministère, les mémoires du Conseil du Trésor, les principales initiatives réglementaires présentées au Cabinet pour examen, les propositions qui sont acheminées par le processus de réglementation, les évaluations officielles de programme et les résultats des vérifications internes.

De plus, le cas échéant, le Secrétariat se servira des travaux de tiers (par exemple, le Bureau du vérificateur général) pour aider à déterminer le degré d'observation de cette politique.

Renvoi : Conseil du Trésor

- Guide des mémoires
- Politique d'évaluation de programmes
- Politique de vérification interne
- Politique des frais modérateurs

Demandes de renseignements : Pour toute demande de renseignements, s'adresser à la Direction des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : (613) 952-3459.

---

1. Sans inclure toutefois les petites modifications techniques.
2. Si tel n'est pas le cas pour les programmes existants, les ministères sont censés trouver des solutions pour remédier à la situation.
3. Certains organismes ne sont pas tenus de suivre le processus de réglementation fédérale.

Source : Direction des affaires réglementaires, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 16 mars 1992.

Annexe 14

POLITIQUE SUR L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES DU CONSEIL DU TRÉSOR, AOÛT 1991

Vue d'ensemble : Le Conseil du Trésor a émis une nouvelle version de sa politique sur l'évaluation de programmes[1], à la place de sa circulaire 1977-47[2]. Toutefois, l'essentiel de la politique reste inchangé.

Objectif de la politique : S'assurer que les ministères fédéraux disposent de renseignements pertinents, fiables et objectifs sur le rendement de leurs programmes, et qu'ils se servent de ces renseignements pour gérer les programmes de façon responsable et rentable.

Énoncé de politique : Le gouvernement a pour politique d'évaluer périodiquement le rendement des programmes fédéraux, c'est-à-dire leur pertinence continue, leur succès et leur rentabilité et d'utiliser ces informations afin de maintenir, améliorer ou abandonner les programmes.

---

1. Une évaluation de programme consiste à la fois en une étude empirique du rendement d'un programme dans le but de fournir à l'administrateur général et aux autres membres de la haute direction des constatations et des recommandations crédibles, objectives et opportunes; et en une remise en question conséquente du programme et de son rendement par l'administrateur général et la haute direction en tenant compte des constatations et des recommandations de l'évaluation ainsi que d'autres renseignements pertinents. Cette remise en question permet d'examiner l'orientation future du programme et les ressources nécessaires à sa résiliation, ce qui inclut la conception du programme, sa prestation et le niveau de services prévu. Elle vise à déterminer si le programme doit être maintenu tel quel, si des mesures doivent être prises, ou si des recommandations doivent être faites au ministre ou au Cabinet afin d'en améliorer le rendement; elle fournit aussi des renseignements aux fins d'imputabilité.

2. La circulaire du Conseil du Trésor N° 1891-25, *Guide sur la fonction d'évaluation de programme*, n'est plus une politique du Conseil du Trésor, bien que l'information contenue dans ce guide reste toujours utile. Voir *Les Normes d'évaluation de programme dans les ministères et organismes fédéraux* (1989) et *Le Guide sur la fonction de l'évaluation de programmes* et *les Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux* (1981).

Annexe 14 - suite

Application : La présente politique s'applique à toutes les institutions gouvernementales considérées à titre de ministère, tel que défini à l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Exigences de la politique : L'administrateur général est responsable de :

1) La remise en question des programmes en effectuant un examen périodique du rendement des programmes qui tienne compte des constatations et des recommandations des évaluations de programmes ainsi que d'autres types de données sur le rendement de ces programmes, et en utilisant cette information pour déterminer s'il faut maintenir telles quelles les activités des programmes, améliorer leur rentabilité, les abandonner, ou recommander au ministre ou au Cabinet les changements de programmes appropriés.

2) Faire rapport sur le rendement des programmes au Bureau du contrôleur général, au Secrétariat du Conseil du Trésor, aux comités du Cabinet et au Parlement concernant les constatations de l'évaluation et les décisions qui en découlent pour les programmes, selon ce qui a été convenu ou demandé.

3) L'implantation de la fonction d'évaluation en mettant en place les mesures indispensables à la réalisation d'évaluations de programmes au sein du ministère, en y affectant les ressources nécessaires à leur exécution et en confiant la gestion du processus à un gestionnaire supérieur indépendant de la gestion axiale et qui bénéficie d'un libre accès à l'administrateur général.

4) L'adoption des critères d'évaluation en s'assurant que des indicateurs et attentes de rendement soient fixés pour tous les programmes, et que ces critères soient inclus avec le calendrier d'évaluation dans les présentations au Conseil du Trésor ou selon d'autres modalités spécifiées par le Conseil du Trésor.

Annexe 14 - suite

5) La planification des évaluations de programmes en effectuant la planification stratégique des évaluations pour satisfaire les besoins d'information sur le rendement des programmes et les priorités du ministère, du Conseil du Trésor et d'autres comités du Cabinet, et en faisant part des plans d'évaluation pluriannuels au Conseil du Trésor.

6) L'exécution des études d'évaluation en s'assurant que les programmes du ministère soient évalués périodiquement lorsque de telles évaluations sont jugées suffisamment importantes et rentables. Les programmes sont évalués dans le but de compiler des données pertinentes, crédibles, objectives et opportunes sur le rendement des programmes.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général sont conjointement responsables de :

1) La communication des préoccupations du Cabinet en identifiant les priorités du Conseil du Trésor ou d'autres comités ministériels en matière d'évaluation et en faisant part de ces priorités aux ministères.

2) L'examen des critères d'évaluation en procédant à l'appréciation des critères d'évaluation contenus dans les présentations au Conseil du Trésor.

3) L'examen des rapports de rendement en étudiant les rapports des ministères qui portent sur le rendement des programmes gouvernementaux.

4) La supervision générale des évaluation centrales lorsque le président du Conseil du Trésor en fait la demande, en conseillant, en coordonnant, ou en assurant la conduite, en collaboration avec les ministères concernés, de certaines évaluations de programmes gouvernementaux pouvant servir au Conseil du Trésor ou à tout autre comité du Cabinet dans l'examen des programmes.

Annexe 14 - suite

Le Bureau du contrôleur général a la responsabilité d'exercer un rôle de leader et de soutien à l'évaluation de programmes au gouvernement fédéral par :

1) La prestation d'aide et de conseils en communiquant les bonnes pratiques en matière d'évaluation.

2) L'appréciation des pratiques d'évaluation en examinant la pertinence, la crédibilité et l'utilité de l'exercice de l'évaluation au sein de l'administration fédérale, et en cherchant à assurer qu'un niveau approprié de ressources financières et humaines soit attribué par les ministères à l'évaluation.

3) Sa contribution à l'épanouissement de la collectivité professionnelle par le maintien de contacts étroits avec la communauté des évaluateurs, le soutien et le perfectionnement de la collectivité, et la mise sur pied de programmes de perfectionnement professionnels.

4) La coordination de la planification en coordonnant la planification des évaluations ministérielles sur le rendement des programmes en fonction des besoins d'information et des attentes du Conseil du Trésor et de tout autre comité du Cabinet.

Surveillance : Le Bureau du contrôleur général effectuera le suivi en matière de rendement ministériel afin d'assurer l'application de la présente politique, en utilisant les sources d'information et rapports déjà existants. À cet égard, il fera le suivi de certaines évaluations ministérielles et utilisera également les renseignements contenus dans les assertions de la direction en matière d'évaluation de programmes, dans les plans et rapports d'évaluation, dans les rapports sur le rendement présentés au Conseil du Trésor et dans la Partie III du *Budget des dépenses*.

Annexe 14 - Fin

Ce suivi assuré par le BCG permettra d'apprécier aussi bien la qualité de la gestion des évaluations ministérielles que celle d'une évaluation donnée en fonction des *Normes d'évaluations de programmes dans les ministères et organismes fédéraux* qu'il a établies. Le BCG transmettra aux administrateurs généraux son appréciation de la qualité des évaluations effectuées. De plus, il présentera au président du Conseil du Trésor un rapport sur le progrès de l'évaluation des programmes au sein de l'administration fédérale, soit par le Plan gouvernemental pour l'évaluation de programmes ou par un rapport de même nature.

Source : «Évaluation de programmes», *Manuel du Conseil du Trésor* 01-01-92 (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor).

Annexe 15

AMÉLIORATIONS REVENDIQUÉES DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION, DE SEPTEMBRE 1986 À SEPTEMBRE 1988

La gestion des ressources et l'environnement

- Importante codification des règlements, procédures et politiques sur les pêches, ayant entraîné des améliorations constantes des règlements et des procédures;
- Examen et changements du fonctionnement de l'Office national de l'énergie et de la Commission de contrôle de l'énergie atomique pour simplifier les procédures et en améliorer l'accès;
- Accroissement de la responsabilité des gouvernements territoriaux en matière de réglementation sur les mines, les forêts et l'électricité, dans le cadre d'une vaste initiative pour renforcer les gouvernements territoriaux.

Protection du consommateur

- Création d'un Comité interministériel de la réglementation des produits dangereux pour les consommateurs afin de coordonner les activités des ministères et organismes fédéraux oeuvrant dans le domaine;
- Examen de l'attitude adoptée en matière de réglementation sur les poids et mesures, avec comme résultat la récupération des coûts, une publicité accrue pour les infractions et l'amélioration des programmes d'information.

Concurrence, droit d'auteur et commerce

- Mesures d'amélioration de la réglementation, d'introduction du système de récupération des coûts et de réduction du fardeau de la réglementation dans des domaines comme le remboursement des droits et les programmes de remise et de drawback, l'octroi de permis aux courtiers en douanes et l'inspection de l'accise.

Aliments et drogues

- Collaboration étendue à l'échelon interministériel, y compris la création d'un Comité interministériel de la réglementation des denrées, et par des ententes officielles entre les ministères pour mieux coordonner cette réglementation; efforts fédéral-provinciaux pour une plus grande uniformité de la réglementation au Canada; mesures en vue de mieux uniformiser la nomenclature de qualité des denrées et la terminologie;

Annexe 15 - Fin

- Modification du système d'enregistrement en ce qui concerne les pesticides pour réduire les exigences de données; publication des résultats des tests; autosurveillance de l'industrie; élaboration de plans d'échantillonnage statistiques dans la réglementation agricole;
- Mesures de procédure pour traiter les retards et l'arriéré dans la réglementation des drogues et dispositifs médicaux.

Source : Sélection de l'auteur sur une liste de réforme du processus et du fond dans BPAR (1988b, pp. 3 à 6, Résumé à l'intention de la direction).

Annexe 16

REMARQUES SUR LE CONTRÔLE JUDICIAIRE

Le contrôle judiciaire des organismes administratifs aux États-Unis existe parce que le gouvernement de ce pays est fondé sur la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire le législatif, l'exécutif (y compris le président) et les tribunaux. Au Canada, l'exécutif, qui est contrôlé par le Cabinet, domine le pouvoir législatif et seuls les tribunaux sont considérés comme étant indépendants de ce pouvoir. À l'exception des contestations constitutionnelles, leur rôle dans l'«examen» de la pertinence des procédures suivies par les ministères gouvernementaux et les organismes administratifs est très limité. Il faut remarquer qu'il est possible d'en appeler aux tribunaux des décisions des soi-disant organismes de réglementation indépendants, mais les motifs sont quelque peu limités. Cependant, au Canada, la plupart des activités de réglementation se produisent au sein des ministères axiaux plutôt que dans des organismes «indépendants». La raison pour laquelle nous mettons des guillemets au mot «indépendant» est pour faire remarquer que ces organismes sont beaucoup moins indépendants que les organismes américains. Par exemple, au Canada, les organismes réglementés et d'autres peuvent en appeler au Cabinet des décisions du CRTC, de l'ONT et d'autres organismes. De plus, le Cabinet peut modifier ou annuler ses décisions, selon sa propre initiative.

Le point central du contrôle judiciaire est la procédure - la façon dont les fonctionnaires prennent leurs décisions plutôt que la décision qu'ils ont prise (Edley, 1990, p. xi). L'objectif est d'empêcher des actions «arbitraires», douter que les décisions étaient prudentes. En vérifiant si la «procédure équitable» a été suivie, les tribunaux américains essaient de déterminer si les organismes utilisent les méthodes appropriées de prise de décision selon le type de décision et si la méthode a été utilisée de la bonne façon. L'objectif fondamental est de minimiser le risque d'un gouvernement arbitraire par ceux qui (inévitablement) exercent la discrétion et qui font plus que simplement appliquer les décisions concernant les politiques du pouvoir législatif. Cependant, Edley (1990, p. 7) affirme que «le contrôle judiciaire ne fait que remplacer la discrétion désagréable de l'administrateur par celle du juge».

Annexe 16 - Fin

Edley (1990, chap. 7) affirme que «un processus décisionnel sain du gouvernement» requière une combinaison de trois modèles de décision en ce qui concerne l'adjudication (le droit), l'administration (science/connaissances spécialisées) et la politique (intérêts/compromis). Plutôt que d'être séparés, comme ils sont dans le modèle de séparation des pouvoirs aux État-Unis, ils devraient être considérés comme un trio intégré.

Edley (1990, p. 236) fait remarquer que «le contrôle judiciaire des activités d'un organisme donne l'assurance de formes de décisions autoritaires, multiples et séparées. L'esprit de la séparation des pouvoirs est moindre dans le caractère ou le rôle unique de chaque direction que dans la multitude de formes qui sont fournies à la personne qui cherche à influencer ou à éviter l'action du gouvernement». Chaque forme a un fondement de légitimation. Chacune a une perspective et un rôle différents. Chacune attirera des personnes ayant des opinions et des compétences différentes. Lorsque nous mettons en question le processus de réglementation, nous examinons les exigences préalables d'une forme de législation. Au Canada, l'usage particulier - mais largement utilisé - du critère de constitutionnalité, à part le test de constitutionnalité *ex post*, il n'existe aucun pré-requis de procédure ou de fond autre que ceux que les «législateurs» (le Cabinet) décident d'imposer. À l'exception d'une contestation constitutionnelle, il n'existe aucun organisme indépendant capable de mettre en évidence les faiblesses des nouveaux règlements. Les limites de ce système d'autoréglementation sont évidentes.

Il n'existe aucun organisme au Canada qui puisse examiner les nouveaux règlements présentés par le Cabinet pour dire s'ils sont «arbitraires» ou s'ils ont été fondés sur une «preuve concluante» ou s'ils ont un «fondement raisonnable en droit». (Le Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements peut être considéré comme l'organisme qui exécute la dernière fonction, mais il n'a pas autorité pour obliger les ministres qui font les règlements à satisfaire aux critères par lesquels il est autorisé à évaluer les nouveaux règlements).

Annexe 17

NOTES SUR L'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

La *Loi sur les textes réglementaires* (*LTR*) est une loi procédurale qui prévoit l'examen, l'enregistrement et la publication de textes réglementaires. Pour déterminer si des exigences procédurales s'appliquent à un texte, la définition de «texte réglementaire» et de «règlement» doit être comprise.

DÉFINITIONS ET DISTINCTIONS

La disposition clé est la définition de «texte réglementaire», à l'article 2(1) de la *LTR*. Les termes essentiels dans cette définition sont «soit dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale, avec autorisation expresse de prise du texte et non par simple attribution». Le ministère de la Justice a interprété cette disposition comme signifiant que le texte doit être cité dans la législation habilitante. Cette interprétation a été appuyée par la jurisprudence.

Une fois qu'il est déterminé qu'un texte est un texte réglementaire, il est nécessaire de déterminer s'il s'agit aussi d'un règlement comme il est défini à l'article 2(1) de la *LTR*. Pour être considéré comme un règlement, le texte doit être soit

a) un texte réglementaire pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale,

b) un texte réglementaire dont la violation est passible d'une pénalité, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement sous le régime d'une loi fédérale

c) tout autre texte désigné comme règlement par une autre loi fédérale

d) les règlements, décrets, ordonnances, arrêtés ou règles régissant la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d'une loi fédérale.

Annexe 17 - suite

La disposition la plus difficile est de déterminer si le texte réglementaire est pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif[1].

PROCESSUS POUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES QUI SONT DES RÈGLEMENTS

1. **Examen :** En vertu de l'article 3 de la *LTR*, un règlement est examiné pour s'assurer que les quatre critères suivants sont satisfaits :

   a) le règlement est pris dans le cadre du pouvoir conféré par sa loi habilitante, c'est-à-dire que le règlement n'est pas *ultra vires*;

   b) le règlement ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir ainsi conféré;

   c) le règlement n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants et n'est pas incompatible avec la *Déclaration canadienne des droits* ou la *Charte des droits et libertés*;

   d) sa présentation et sa rédaction sont conformes aux normes établies ...

Cet examen est habituellement fait au nom du greffier du Conseil privé par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice (BCPJ).

2. **Enregistrement :** Après que l'autorité réglementante a pris un règlement, tous les règlements, qu'ils soient pris par le gouverneur en conseil ou un ministre, un office ou une autre personne, doivent être enregistrés par le greffier du Conseil privé dans les sept jours de leur prise (art. 5 de la *LTR*). Un règlement est enregistré et publié avec une désignation «DORS».

---

[1] La définition d'un règlement dans le Rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires (Chambre des communes, 1969) est la suivante : [Traduction] «Le règlement est une règle de conduite prise par une autorité réglementante en vertu d'une loi du Parlement, laquelle a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes».

Annexe 17 - suite

3. **Publication :** Le paragraphe 11(1) de la *LTR* exige que chaque règlement soit publié dans la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours suivant son enregistrement. Tous les règlements qui sont publiés le sont dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (art. 11 de la *Loi sur les textes réglementaires*).

4. **Date d'entrée en vigueur :** La date d'entrée en vigueur des règlements est définie au paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'interprétation* qui prévoit que, à moins qu'une date antérieure ne soit précisée, le règlement prend effet à la date de son enregistrement. Un règlement qui est soustrait à l'enregistrement prend effet à la date de sa prise.

PROCESSUS POUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES QUI NE SONT PAS DES RÈGLEMENTS

1. **Examen :** Un texte réglementaire qui n'est pas un règlement n'est examiné que si le texte doit être publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada* Le texte, dans ce cas, est examiné par le BCPJ.

2. **Enregistrement :** Un texte réglementaire qui n'est pas un règlement est enregistré après sa prise que si le texte doit être publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. S'il est publié, il est enregistré et publié avec une désignation «SI».

3. **Publication :** Un texte réglementaire qui n'est pas un règlement ne doit être publié que si

a) une loi en vertu de laquelle le texte est pris requière qu'il soit publié;

b) en vertu de l'article 12 de la *LTR*, les règlements pris par le gouverneur en conseil exigent que le texte soit publié (voir paragraphe 11(3) du *Règlement sur les textes réglementaires*);

Annexe 17 - Fin

c) en vertu de l'article 12 de la *LTR*, le greffier du Conseil privé, s'il l'estime d'intérêt public, ordonne la publication du texte. (Une liste des autorités qui sont habilitées à publier peut être obtenue du Registraire).

4. **Date d'entrée en vigueur :** Un texte réglementaire qui n'est pas un règlement entre en vigueur à la date de sa prise ou à toute autre date ultérieure qui est précisée.

Source : Adaptation libre de Williams (1992).

Annexe 18

RÉDACTION ET EXAMEN JURIDIQUE DES PROJETS DE RÈGLEMENT

RÉDACTION

La rédaction par le client ministériel commence tôt, pendant la consultation, et elle devient une partie intégrante de ce processus au fur et à mesure que le client ministériel cherche à mettre la dernière main aux aspects détaillés de sa politique. Dans le cas de la plupart des ministères, la rédaction est faite par un expert technique du groupe de programmes chargé du domaine en cause. Bien que certains ministères aient des experts en rédaction, en général, ces experts techniques n'ont pas d'expérience de la rédaction à proprement parler et exécutent une foule de tâches opérationnelles.

EXAMEN JURIDIQUE

1. Unité des services juridiques ministériels (USJM)

Quand un client est convaincu qu'une ébauche de règlement reflète de façon exacte sa politique, l'ébauche est officiellement envoyée à l'USJM (ministère de la Justice) pour examen. Ce service examine l'ébauche, pour y vérifier les questions juridiques et rédactionnelles, ainsi que tous les documents qui doivent être inclus par renvoi dans le projet de règlement. L'avocat de l'USJM travaille ensuite avec le client pour résoudre tous les problèmes juridiques ou rédactionnels qui ont été mis en évidence. Lorsque des problèmes juridiques plus complexes se présentent, l'avocat de 'USJM s'en remet à des experts du ministère de la Justice dans des domaines comme le droit administratif et consultatif, es droits de la personne, le droit criminel, etc. Dans la plupart des cas, cet examen est fait dans une langue officielle t l'on obtient une traduction dans l'autre langue officielle. Le rôle de l'avocat de l'USJM, en ce qui concerne l'ébauche le règlement, peut varier. Dans certains cas, l'avocat de l'USJM peut chercher à produire une version finale de 'ébauche de règlement. Dans d'autres, l'avocat de l'USJM limite son intervention à des problèmes juridiques potentiels ans viser une ébauche finale. Une fois que l'avocat de l'USJM est convaincu que les intentions du client sont légalement

Annexe 18 - suite

autorisées et formulées dans le règlement, de façon aussi claire que possible, le client est prié de préparer l'ensemble approprié (ébauche de règlement et REIR) pour le présenter au BCPJ.

2. BCPJ

Après la rédaction et l'approbation d'une proposition de règlement par un client ministériel, trois copies de l'ébauche de la proposition de règlement, dans les deux langues officielles, sont expédiées par le sous-ministre, ou l'équivalent, du client ministériel ou de l'organisme client (le sous-ministre signe) à l'avocat général principal du BCPJ, avec copies supplémentaires au Conseil privé (décrets) pour transmission au secrétariat de politique approprié du Bureau du Conseil privé. La proposition comprend le projet de décret et le règlement rédigé par des fonctionnaires du client ministériel, qui sont soumis au BCPJ pour examen en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*, ainsi que le REIR soumis pour examen par la DAR. Le BCPJ examine le projet de décret et de règlement pour garantir que les critères suivants sont respectés, conformément au paragraphe 3(2) de la *LTR* :

a) le règlement est pris dans le cadre du pouvoir conféré par sa loi habilitante (*vires*);

b) le règlement ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir ainsi conféré;

c) le règlement n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants et n'est pas incompatible avec la *Déclaration des droits* ou la *Charte des droits*;

d) la présentation et la rédaction du règlement sont conformes aux normes établies.

La question de la loi habilitante (*vires*) et de la qualité rédactionnelle du règlement est celle qui est la plus fréquemment soulevée par les conseillers juridiques du BCPJ quand ils examinent un règlement.

Depuis 1986, le BCPJ fonctionne avec un délai d'exécution moyen de trois mois fixé par le Caginet pour l'examen des règlements. Il s'agit de toute la période pendant laquelle un dossier reste ouvert et actif au BCPJ. Bien

Annexe 18 - Fin

que l'examen de bon nombre de propositions de règlement prenne plus que trois mois, selon leur complexité et leur longueur, bon nombre prennent beaucoup moins. Le délai d'exécution moyen a toujours été de moins de trois mois...

Dans pratiquement tous les dossiers présentés pour examen, la rédaction est modifiée. Des changements sont apportés à la suite de demandes faites par des avocats du BCPJ en ce qui concerne la politique, les compétences et les questions de rédaction.

Une fois l'examen terminé, chaque page du projet de décret et de règlement est estampillée, avec la date, pour signaler que le BCPJ l'a examinée. Le décret et règlement revêtus d'un tampon sont renvoyés à l'USJM du client ministériel et expédiés aux fonctionnaires compétents de ce ministère.

Le fait que le projet de règlement ait été revêtu d'un tampon ne signifie pas nécessairement qu'il est «approuvé» par le BCPJ. Ce bureau n'a pas le pouvoir d'empêcher que soit pris un règlement qui ne répond pas aux critères. Le BCPJ n'a qu'un pouvoir consultatif auprès du greffier du Conseil privé et il peut seulement lui dire que le projet de règlement ne répond pas aux critères. La décision de donner suite ou non devient une question politique ou une question de politique. Toutefois, en termes pratiques, lorsque le BCPJ informe qu'un projet ne répond pas aux critères, une lettre au greffier du Conseil privé garantit que le projet de règlement n'aboutira pas.

Source : Adaptation libre de Williams (1992).

Annexe 19

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

1. Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (DAR/SCT)

La DAR/SCT a été créée en 1986 à titre d'organe de coordination qui aiderait les ministères à garantir que leurs propositions de réglementation soient conformes aux politiques gouvernementales en vigueur. Le *Code du citoyen : équité en matière de réglementation* et la *Politique en matière de réglementation* ont été élaborés par la DAR pour fixer les normes fondamentales de l'activité de réglementation fédérale. La DAR a aussi développé la «note explicative» du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR). La DAR examine le REIR, qui fournit les renseignements fondamentaux sur les objectifs de la proposition de réglementation, les solutions de rechange qui existent à la place du règlement, la consultation qui a été faite, les avis exprimés et l'impact socio-économique probable de la proposition.

La DAR impose, sous réserve de certaines exceptions, que tous les projets de règlement, y compris le REIR, soient publiés au préalable dans la Partie I de la *Gazette du Canada* au moins 30 jours avant la publication finale dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Les exigences de la publication préalable et de REIR traduisent la politique de réglementation globale du gouvernement qui souhaite la consultation et l'information accrues du public.

2. Le sous-ministre de la Justice

Le sous-ministre de la Justice a une obligation qui est surtout énoncée au paragraphe 3(2) de la *Loi sur les textes réglementaires*, selon laquelle le greffier du Conseil privé doit examiner les projets de règlement en consultation avec le sous-ministre de la Justice. Cette fonction a été surtout attribuée au Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice (BCPJ). Dans certains cas, les Unités des services juridiques ministériels (USJM) ont la charge de faire cet examen pour les questions de routine.

Annexe 19 - Fin

3. Le greffier du Conseil privé

Le greffier a un certain nombre de fonctions, conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*, notamment la charge d'examiner tous les projets de règlement en consultation avec le sous-ministre de la Justice et la charge de l'enregistrement des règlements et de la préparation d'un répertoire général trimestriel des règlements. Dans la pratique, le Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets) est chargé de traiter tous les décrets du gouverneur en conseil, y compris les règlements adoptés par le gouverneur en conseil. Le Bureau comprend aussi le greffier des textes réglementaires qui est chargé de l'enregistrement et de la publication des règlements et autres textes réglementaires dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

4. Comité mixte permanent chargé de l'examen des règlements (CMP)

Conformément à la *LTR*, tous les textes réglementaires sont assujettis à l'examen du CMP. Le Comité a la liste de 13 critères qu'il applique dans cet examen, y compris les quatre critères énoncés au paragraphe 3(2) de la *LTR*.

En 1986, l'ordre permanent 123 a été adopté. Cet ordre donnait au Comité le pouvoir de faire rapport à la Chambre des communes pour recommander l'annulation d'un règlement ou d'un texte réglementaire particulier. Si ce rapport est entériné par la Chambre, le ministère peut alors se voir ordonner l'annulation par la Chambre, si celle-ci en a le pouvoir, du règlement ou d'un autre texte réglementaire. L'ordre a été utilisé avec succès pour la première fois en 1991. Un règlement qui, pendant longtemps, a été jugé inconstitutionnel par le Comité, a été révoqué, sur l'ordre de la Chambre.

Source : Adaptation libre de Williams (1992).

Annexe 20

CRITÈRE NORMATIF POUR IDENTIFIER LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT COMME «IMPORTANTES» DANS LE U.S. ECONOMIC IMPACT STATEMENT PROGRAM, 1976

	Seuil
Coût	a) Pour l'économie nationale, des coûts majorés de 100 millions de dollars pour un an ou de 150 millions de dollars pour deux ans; b) Pour tout secteur économique, un code d'industrie SIC à quatre chiffres, ou palier de gouvernement, 50 millions de dollars pour un an ou 75 millions de dollars pour deux ans.
Productivité	Aura des résultats de répercussions sur les coûts comme ceux énoncés précédemment, par l'un des moyens suivants : a) réduction de la capacité ou de l'investissement sur capital; b) augmentation des heures-personnes nécessaires par unité d'extrant; c) augmentation des barrières à la substitution; d) réduction de l'adaptation aux nouvelles technologies.
Concurrence	Diminuer de façon importante la concurrence, limiter l'entrée aux marchés, restreindre les renseignements sur les marchés, augmenter la concentration ou tendre vers la création d'un monopole ou d'un pouvoir de marché de monopole dans toute gamme d'entreprises, dans toutes les régions du pays car le commerce dans les marchés pertinents a excédé 100 millions de dollars par an.

Annexe 20 - Fin

Fournitures de matériaux importants	Modification de trois pour cent pour tout élément sur une liste nationale de matériaux critiques (actuellement, certains minéraux et métaux) apportée aux fournitures utilisées pendant un an.
Emploi	a) Pour l'économie nationale, un changement direct de 0,2 pour cent dans le total de l'emploi; b) pour une industrie particulière, un palier de gouvernement ou une catégorie d'employés, un changement direct de 10 000 emplois ou plus.
Énergie	Augmentation de la demande, ou réduction de l'offre, de 0,1 pour cent par rapport à la consommation annuelle de pétrole brut (25 000 bbls. par jour ou l'équivalent).

Source : Hopkins (1976, p. 15).

Annexe 21

RÉSUMÉ DES FAITS SUR LA POLITIQUE D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

- Un sondage réalisé dans 39 ministères fédéraux a révélé que les dépenses pour les unités d'évaluation étaient de 31,6 millions de dollars en 1989/1990, 28,5 millions de dollars en 1991/1992. Ces unités comportaient respectivement 279 260 et 261 années personnes. Plus de 90 % des dépenses de ces unités ont eu lieu pour l'évaluation de programmes, mais certains programmes ont aussi donné de l'argent pour leur évaluation, ce qui totalise 30 millions de dollars en 1991/1992 en dépenses totales pour l'évaluation de programmes.
- Les dépenses concernant l'évaluation de programmes entre 1989/1990 et 1991/1992 totalisaient entre 0,25 % et 0,33 % des dépenses du programme des 31 ministères qui ont fait l'objet du sondage.
- Entre 1989/1990 et 1991/1992, les évaluations de programmes ont couvert 29 % des dépenses des programmes fédéraux (selon un sondage réalisé dans 31 ministères). Ces données suggèrent que les programmes sont évalués sur un cycle de dix ans et non sur un cycle de cinq ans comme le précise la politique du Conseil du Trésor.
- Un examen effectué par le BCG sur un échantillon de 200 évaluations faites entre 1984/1985 et 1987/1988 a indiqué que les questions suivantes ont été traitées par les évaluations :

    - raison d'être 38 %
    - réalisation des objectifs 24 %
    - répercussions et effets 83 %
    - exécution/fonctionnement 76 %
    - solutions de rechange 56 %

Le BCG dit que seulement 7 % des évaluations concernent la question difficile à savoir s'il continue à y avoir un besoin réel pour le programme ou s'il y a un besoin pour celui-ci, à la lumière des autres programmes connexes. Seulement 25 % des évaluations ont tenté d'estimer la portée des répercussions et effets qu'avait le programme. Il n'est guère étonnant que le BCG ait conclu en 1991 que les évaluations «pouvaient fournir une

Annexe 21 - suite

plus vaste gamme de renseignements sur les résultats» et que «plusieurs évaluations adoptaient une interprétation des questions qu'elles visaient».

D'après les évaluations faites entre 1984 et 1987 et 1989 et 1992, le BCG a cherché à déterminer les effets des évaluations. Ils sont résumés comme suit :

Utilité de l'évaluation	1984-1987	1989-1992
• confirmation	8 %	10 %
• compréhension	26 %	29 %
• modification	45 %	38 %
• réforme	16 %	14 %
• arrêt	3 %	5 %
• aucun résultat	2 %	4 %

Alors que 25 % à 30 % des évaluations n'ont entraîné aucune modification, elles ont néanmoins permis de donner aux gestionnaires une meilleure compréhension du programme, ce qui, d'après le BCG, est valable pour «stimuler l'organisation de l'apprentissage, une des clés de la réforme du secteur public».

D'autre part, près des deux tiers des évaluations entre 1984 et 1987 ont entraîné des modifications, des réformes ou l'arrêt du programme. Ce pourcentage est tombé à 57 % pour les évaluations effectuées entre 1989 et 1992. Le BCG prétend que «du fait de l'omniprésence du *statu quo*, si 20 % des évaluations ont entraîné des modifications importantes, cela pouvait être assez louable».

D'après des exemples choisis qui, dit-on fournissent une estimations conservatrice des économies, le BCG indique que les économies réalisées pendant les sept dernières années étaient 2.8 fois plus importantes que leurs coûts et que l'économie moyenne, après avoir payé les frais des évaluations, étaient de 50 millions de dollars par année.

Annexe 21 - Fin

- Selon le BCG, depuis l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, «une grande majorité des évaluations ont été accessibles au public». Chaque année, le BCG fournit une liste d'évaluations faites récemment au Comité des comptes publics et, en 1991, le BCG a publié un *Répertoire sur l'utilisation de l'évaluation de programmes*.
- Entre 1985/1986 et 1990/1991, quelques 547 études d'évaluations ont été faites et 392 ont éventuellement été mentionnées d'une certaine manière à la Partie III [du *Budget des dépenses*]». Les données sont les suivantes:

Année	Ministères qui ont fait une évaluation et l'ont présentée	Ministères qui ont éventuellement présenté une évaluation pendant l'une des années	Études présentées	Études qui ont éventuellement été présentées dans la Partie III du *Budget des dépenses*
1985/1986	32	25	85	54
1986/1987	26	22	86	56
1987/1988	32	28	109	83
1988/1989	29	27	85	68
1989/1990	34	28	88	69
1990/1991	32	25	92	62

Source : Bureau du contrôleur général, «Évaluation des programmes fédéraux» (Ottawa : BCG, ébauche, 7 juillet 1992).

Annexe 22

ÉVOLUTION DE L'ANALYSE DE RÉGLEMENTATION AUX ÉTATS-UNIS, 1969 À 1988

1969 : Le Congrès a adopté la *National Environmental Policy Act*. Cette loi exigeait que les organismes préparent une Environmental Impact Statement (EIS) pour chaque proposition législative ou autre mesure fédérale importante ayant une incidence importante sur l'environnement humain. L'EIS devait décrire : (1) l'impact environnemental de la mesure proposée; (2) tous les effets indésirables inévitables sur l'environnement; (3) les solutions de rechange à la mesure proposée; (4) le lien entre l'utilisation de ressources environnementales locales à court terme et le maintien et l'amélioration de la productivité à long terme et (5) engagements de ressources irréversibles et irrémédiables (McGarity, 1991, p. 17).

1971 : En vigueur en octobre, le Office of Management and Budget (OMB) a persuadé le président Nixon d'exiger que la Environmental Protection Agency (EPA) et l'Occupational Safety and Health Administration (OSHA), nouvellement créés, envoient les projets de règlement par l'intermédiaire d'un examen inter-organisme de «la qualité de la vie». Ces organismes devaient préparer un résumé des coûts de chaque projet de règlement ainsi que des solutions de rechange qui l'accompagneraient tout au long du processus d'examen. Selon un ancien Deputy Administrator de l'EPA, les commentaires inter-organismes ont constitué une participation officieuse au processus décisionnel sans examen public (McGarity, 1991, p. 18).

1974 : Le 27 novembre, le président Ford a promulgué l'Executive Order n° 11821. Cette ordonnance exigeait qu'un Inflation Impact Statement (IIS) accompagne «toutes les propositions fédérales importantes de lois, de règles et de règlements». La responsabilité de mettre en oeuvre le nouveau programme a été déléguée au Council on Wage and Price Stability (COWPS), un nouvel organisme qui a été investi par la loi, du pouvoir d'examiner les règles proposées et de faire commentaires sur celles-ci dans des procédures d'adoption de règles. De plus, l'OMB a promulgué une circulaire qui indiquait les éléments distinctifs d'un IIS. Les organismes ont eu pour ordre d'inclure les renseignements suivants dans les états de l'incidence économique : (i) une analyse

Annexe 22- suite

des coûts principaux et, lorsque nécessaire, les coûts et les profits secondaires; (ii) une comparaison des coûts et profits anticipés; (iii) un examen des solutions de rechange aux mesures proposées. Le COWPS a ensuite examiné les projets de règlement et la qualité professionnelle des états des répercussions qui les accompagnaient. Pendant la période de deux ans entre l'adoption du programme IIS et une réévaluation importante à la fin de 1976, le COWPS a commenté 23 des 41 IIS sur les règlements. Onze de ces commentaires ont été faits dans un dossier accessible au public; les douze autres ont été faits de façon privée par note de service inter-organisme (McGarity, 1991, p. 18).

1978 : En mars, le président Carter a promulgué l'Executive Order n° 12044. Elle classait les règlements en trois grandes catégories. Un règlement «important» ne pouvait pas être proposé tant que l'organisme n'avait pas fait huit conclusions précises concernant le besoin pour cette règle, le fardeau qu'elle imposerait et l'absence de solutions de rechange imposant un fardeau moins important. L'Executive Order a ensuite subdivisé les principales catégories de règles en règles importantes «de premier ordre» qui imposaient une Regulatory Analysis (RA) et des autres règles importantes «pour lesquelles la RA n'était pas nécessaire». Pour une règle importante de premier ordre, la RA devait comprendre un état succinct du problème, une description des principales solutions de rechange, une analyse des conséquences économiques de chacune de ces solutions de rechange et une explication détaillée concernant le choix d'une solution de rechange plutôt que les autres. De façon importante, l'Executive Order 12044 n'exigeait pas de façon explicite une analyse coûts-avantages. Le COWPS a conservé son rôle d'analyste critique et de commentateur. De plus, le président Carter a créé le Regulatory Analysis Review Group (RARG), composé de quinze organismes (y compris le COWPS) et présidé par le Council of Economic Advisors pour examiner les RA et les commenter par l'intermédiaire du COWPS dans des procédures d'organismes (McGarity, 1991, p. 19).

Annexe 22- suite

1980 : Le Congrès a adopté la *Regulatory Flexibility Act*. Cette loi est la seule adoptée par le Congrès qui exige que tous les organismes s'engagent de façon systématique dans un processus d'analyse réglementaire. La portée de cette loi se limite cependant aux règlements qui concernent les petites entreprises, les petits organismes et les instances gouvernementales restreintes, auxquels il est fait référence collectivement comme «petits établissements». En général, cette catégorie inclue les entreprises qui ont moins de cinq cent employés ou moins de 5 millions de dollars en ventes.

L'objectif de cette loi est de veiller à ce que les organismes «respectent les exigences réglementaires et d'information à l'échelle de l'entreprise, de l'organisme, de la juridiction gouvernementale assujettis au règlement». À cette fin, la loi impose différentes exigences procédurales, dont plusieurs avaient déjà été imposées par les Executive Orders 11821, 12044 et 12291. Premièrement, chaque organisme doit publier, au moins deux fois par année, un «état de la souplesse de la réglementation» de toutes les règles proposées ou pendantes qui «pourraient avoir une incidence économique importante sur un nombre important de petits établissements». L'organisme doit donner avis de l'état au Small Business Administration (SBA) et aux «petits établissements» concernés pour «veiller à ce que les petits établissements aient eu la possibilité de participer à l'adoption de règlements ...». Au moment où il propose une règle dans le *Federal Register*, l'organisme doit publier une Initial Regulatory Flexibility Analysis (IRFA) qui décrit l'incidence de la règle proposée sur les petits établissements. Une Final Regulatory Flexibility Analysis (FRFA) doit être publiée dès l'adoption de la règle. Finalement, chaque organisme doit nécessairement élaborer un plan sur dix ans pour examiner les règles actuelles et proposées qui pourraient avoir une «incidence économique importante» sur «un nombre important de petits établissements» (McGarity, 1991. p. 19).

Annexe 22- suite

1981 : En février, le président Reagan a promulgué l'Executive Order n° 12291[1].

- **Exigences générales :** Tant pour la promulgation de nouveaux règlements, que pour la révision de règlements actuels et dans l'élaboration de propositions législatives concernant les règlements, tous les organismes[2], selon la portée permise par la loi, devront respecter les exigences suivantes :

  a) les décisions administratives devront être fondées sur des renseignements suffisants concernant le besoin et les conséquences des mesures gouvernementales proposées;

  b) les mesures réglementaires ne doivent pas être prises à moins que les avantages que représentent les règlements pour la société ne dépassent les coûts potentiels pour la société;

  c) les objectifs réglementaires devraient être choisis de façon à augmenter au maximum les avantages nets pour la société;

  d) parmi toutes les solutions de rechange pour tout objectif de réglementation donné, la solution de rechange qui entraîne le moins de coûts nets pour la société devrait être choisie;

  e) les organismes devraient fixer des priorités réglementaires afin d'augmenter au maximum les avantages nets consolidés pour la société, en tenant compte des conditions des industries particulières qui seront touchées par ces règlements, la conjoncture économique nationale et les autres mesures réglementaires prévues (paragraphe 2).

---

1. Le résumé suivant a été fait par l'auteur.

2. Ce terme inclut les ministères fédéraux et les directions administratives des organismes de réglementation.

Annexe 22- suite

- **Définition d'une «règle importante» :** «Règle importante» désigne tout règlement qui pourra avoir le résultat suivant :

  1) un effet annuel sur l'économie de 100 million de dollars ou plus;

  2) une augmentation importante des coûts ou des prix pour les consommateurs, les industries individuelles, les organismes gouvernementaux fédéraux, nationaux ou locaux, ou les régions géographiques;

  3) des effets indésirables sur la concurrence, l'emploi, les investissements, la productivité, l'innovation ou sur la capacité des entreprises ayant leur siège social aux États-Unis de concurrencer les entreprises ayant leur siège social à l'étranger dans les marchés intérieur ou d'exportation (paragraphe 1).

- **Renseignements exigés dans la Regulatory Impact Analysis (RIA)**[3] : ... chaque analyse de l'impact de la réglementation préliminaire et finale doit comprendre les renseignements suivants :

  1) la description des avantages potentiels de la règle, incluant tout effet bénéfique non quantifiable en termes monétaires et la mise en évidence de ceux qui auraient une forte possibilité d'en retirer des avantages;

  2) la description des coûts potentiels de la règle, notamment tout effet indésirable non quantifiable en termes monétaires et la mise en évidence de ceux qui en supporteront vraisemblablement les frais;

  3) la mise en évidence des avantages nets potentiels de la règle, y compris une évaluation des effets non quantifiables en termes monétaires;

  4) une description des solutions de rechange qui pourraient permettre d'atteindre pratiquement le même objectif de réglementation, à moindres frais, ainsi qu'une analyse de ces avantages et

Annexe 22- suite

coûts potentiels, et une brève explication des motifs juridiques expliquant pourquoi ces solutions de rechange, si elles sont proposées, ne peuvent être adoptées;

5) à moins qu'elle ne soit comprise dans la description exigée au paragraphe 4) du présent alinéa, une explication des motifs juridiques pour lesquels la règle ne peut pas être fondée sur les exigences énoncées au paragraphe 2 de la présente ordonnance [voir les exigences générales, ci-dessous] (paragraphe 3).

- **Avis de projets de règle :** Lorsqu'un organisme publie un avis de projets de règle, il doit inclure les éléments suivants dans son avis :

  1) un bref énoncé de la décision initiale motivée de l'organisme quant à savoir si la règle proposée est importante;

  2) pour chaque projet de règle importante, un bref résumé de l'analyse préliminaire de l'impact de la réglementation de l'organisme (paragraphe 3).

- **Publication de la RIA :** Les organismes doivent publier leurs analyses préliminaires et définitives de l'impact de la réglementation (paragraphe 3).

- **Agrément par l'organisme :** Avant d'approuver une règle importante de façon finale, chaque organisme doit :

  a) établir que le règlement est clairement prévu par la loi et qu'il est en harmonie avec les intentions du Congrès, et inclure, dans le *Federal Register*, au moment de la promulgation, un exposé de droit qui appuie cette opinion;

  b) établir que les conclusions factuelles sur lesquelles se fonde la règle ont des appuis importants dans le dossier de l'organisme, pris globalement, en tenant compte de tous les commentaires

Annexe 22- suite

du public, en général, et de ceux des personnes directement visées par la règle, en particulier (paragraphe 4).

- **États des projets de règlement :**

a) Chaque organisme doit publier, en octobre et en avril de chaque année, un état des projets de règlement que l'organisme a émis, ou prévoit d'émettre, ainsi que les règles actuelles en vigueur qu'il examine, conformément à la présente ordonnance[4]. Ces états peuvent être inclus dans les états publiés en vertu de 4 U.S.C.602 et doivent comprendre au minimum les éléments suivants :

1) un résumé de la nature de chaque règle importante qui est étudiée, les objectifs et le fondement juridique de la règle, ainsi qu'un calendrier approximatif des mesures à prendre pour toutes les règles importantes ayant fait l'objet d'un avis de projets de règle de la part de l'organisme;

---

3. L'Executive Order 12291 précise que chaque organisme doit préparer une RIA (dans les conditions permises par la loi) pour chaque règle importante.

4. Par exemple, le *Unified Agenda of Federal Regulations* d'octobre 1992 couvre les pages 51 001 à 52 576 du *Federal Register*, vol. 57, n°213, 3 novembre 1992.

Annexe 22- suite

2) le nom et le numéro de téléphone d'un fonctionnaire connu d'un organisme pour chaque élément de l'état;

3) une liste des règlements actuels à examiner, conformément aux modalités de la présente ordonnance, ainsi qu'une brève discussion sur chacun de ces règlements;

b) le directeur [de l'OMB], sous la direction du [Presidential] Task Force [on Regulatory Relief] peut, selon les conditions de la loi :

1) exiger que les organismes fournissent des renseignements supplémentaires dans un état;

2) exiger la publication de l'état sous toute forme.

- **Examen réglementaire (Ex Post) :** Les organismes doivent commencer l'examen des règles actuellement en vigueur, conformément aux objectifs de l'Executive Order, et faire des analyses de l'impact de la réglementation des règles importantes en vigueur. Le directeur [de l'OMB], sous la direction du groupe de travail, peut désigner des règles actuellement en vigueur pour examen, conformément à la présente ordonnance et établir des calendriers pour les examens et les analyses, conformément à la présente ordonnance (paragraphe 3).

- **Pouvoirs donnés à l'Office of Management and Budget :**
  - contrôler l'observation des exigences de l'ordonnance par l'organisme et conseiller le président en conséquence;
  - désigner toute règle proposée ou actuelle comme une règle «importante»;
  - préparer et promulguer les normes uniformes pour l'identification des règles principales et l'élaboration des RIA;

Annexe 22- suite

- demander à un organisme d'obtenir et d'évaluer, relativement à un règlement, toutes les données supplémentaires pertinentes de toute source appropriée;
- déterminer les doubles emplois, les chevauchements et les conflits de règles, existantes ou proposées, et les règles qui ne sont pas conformes aux lois applicables ou aux objectifs de l'ordonnance;
- élaborer des procédures pour estimer les avantages et coûts annuels des règlements de l'organisme pour les objectifs de compilation d'un budget réglementaire.

1985 : En janvier, le président Reagan a signé l'Executive Order n° 12498 qui visait à promouvoir des politiques gouvernementales saines en améliorant le processus réglementaire et la coordination de la Executive Branch. Il nécessite la publication annuelle du *Regulatory Program of the United States Government*[5]. Le document énonce les priorités réglementaires et décrit les mesures importantes des organismes réglementaires de la Executive Branch. Il présente aussi un processus de planification et de coordination des mesures prises par l'organisme pour veiller à ce qu'elles soient conformes à la loi et aux politiques présidentielles. Le programme réglementaire permet au Congrès et au peuple américain de savoir l'orientation générale des organismes dans leur politique

---

5. Par exemple, le Regulatory Program pour 1991/1992 contient des descriptions de 516 mesures réglementaires importantes de 23 organismes. Elles incluent des règles finales importantes, des règles proposées et des activités préalables à l'adoption de règles qui peuvent mener à l'adoption éventuelle de règles. Ces descriptions énoncent les questions qui, de l'avis des organismes, demandent une attention immédiate, ainsi que la manière dont chaque organisme procède pour garantir la rentabilité de la méthode réglementaire qu'il propose.

De plus, [le 1991/1992] Regulatory Program comprend des données économiques sur les coûts et les avantages estimés pour plusieurs SRA, lorsque ces données sont disponibles. Ce premier effort de recueillir de telles données annuellement comme faisant partie du processus de planification du Regulatory Program contribuera à constituer une base de données plus importante sur les coûts et les avantages de la réglementation fédérale (OMB, 1991, à la p. 1).

Annexe 22- suite

réglementaires et la Executive Branch. Les mesures énoncées dans le programme représentent les initiatives les plus importantes des organismes de réglementation. Elles peuvent, bien sûr, être examinées après un certain temps, après d'autres collecte de données et analyses, et par des décisions administratives pour guider et coordonner ces mesures (OMB, 1991, p.1).

1988 : Le 16 mars, le président Reagan a émis l'ordonnance n° 12630 «pour veiller à ce que les mesures gouvernementales soient entreprises après beaucoup de réflexion, compte tenu de la responsabilité financière, des incidences financières des obligations imposées au gouvernement fédéral par la [clause d'expropriation] et la Constitution...» La principale réforme introduite par l'ordonnance tient à l'exigence selon laquelle les organismes fédéraux doivent vérifier si une politique ou une mesure proposée pourrait entraîner une expropriation indemnisable avant d'opter pour un règlement.

L'ordonnance exige que le procureur général mette en oeuvre des lignes directrices dans l'ensemble du gouvernement. Ces lignes directrices ont été émises le 30 juin 1988 et ordonnait à des organismes d'entreprendre une évaluation, à la lumière de la jurisprudence applicable, du risque qu'une mesure réglementaire proposée pourrait entraîner une expropriation indemnisable...

Les lignes directrices fournissent un énoncé analytique pour les organismes et les ministères pour évaluer le fardeau que la réglementation peut placer sur les intérêts de propriété privée et inclure un examen des [Traduction] «principes généraux et facteurs d'évaluation» pour déterminer si une mesure de réglementation particulière crée un risque d'expropriation. Cette analyse est «documentée par les principes généraux et précis de la jurisprudence sur les expropriations», et une annexe aux lignes directrices présente une discussion supplémentaire mais expressément non exhaustive sur la jurisprudence applicable, tout en reconnaissant que le processus d'évaluation imposera [Traduction] «une consultation étroite entre le personnel des programmes des organismes et l'avocat de l'organisme» (OMB, 1991, p. 14 et 15).

Annexe 22- Fin

L'évaluation du risque d'expropriation prend la forme d'une évaluation des incidences de l'expropriation (TIA). La forme de la TIA et la date de son exécution sont laissées à la discrétion de chaque organisme, mais ces renseignements doivent être communiqués de façon à permettre à la TIA d'informer de façon significative les décideurs de l'organisme. Une fois la TIA terminée, et lorsqu'une politique ou une mesure incluse emporte des risques d'expropriation, ces risques doivent être identifiés dans les présentations nécessaires à l'Office of Management and Budget. Les avis de projets de règles doivent concerner les risques importants d'expropriation et les organismes ont une même obligation pour les mesures concernant la santé publique et la sécurité. Les propositions législatives pouvant entraîner des risques importants d'expropriation, doivent aussi inclure une TIA dans laquelle ces risques sont énoncés pour qu'ils soient étudiés dans l'examen officiel de l'Executive Branch (OMB, 1991, p. 15).

RÉFÉRENCES/BIBLIOGRAPHIE

Abt Associates of Canada (1986) "Socio-Economic Impact Analysis of Proposed Tent Flammability Regulations" (prepared for the Department of Consumer and Corporate Affairs, Ottawa).

Abt Associates of Canada (1988) "Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) of Proposed Regulations of Consumer Products Containing Hydrofluoric Acit" (prepared for the Department of Consumer and Corporate Affars, Ottawa, March).

Administrative Conference of the United States (1991) *A Guide to Federal Agency Rulemaking, Second Edition* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, #052-003-01165-4).

Anderson, Robert D. (1980) "The Federal Regulation-Making Process and Regulatory Reform" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth and Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 151-192.

Anderson, Robert D. (1981) "Government Regulation of the Canadian Dairy Processing, Distributing and Retailing Sector" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 25, September).

Anisman, Philip (1975) *A Catalogue of Discretionary Powers in the Revised Statutes of Canada, 1970* (Ottawa: Minister of Supply and Services).

Arcus, Peter L. (1981) *Broilers and Eggs* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/I 3, March).

Armstrong, James L. (1992) "Innovation in Public Management: Toward Partnerships," *Optimum*, Vol. 23(1), Summer, pp. 17-26.

Arthur, W.P. (1981) "The Economics of Risks to Life," *American Economic Review*, Vol. 71, pp. 54-64.

Auditor General of Canada (1989) "Federal Regulatory Review Process" in *Report* to the House of Commons, Fiscal Year ended 31 March 1989 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada), pp. 339-357.

Auditor General of Canada (1990) "Consumer and Corporate Affairs" in *Report* to the House of Commons, Fiscal Year ended 31 March 1990 (Ottawa: Minister of Supply and Services), pp. 377-415.

Auditor General of Canada (1991) "Department of the Environment - Conservation and Protection" in *Report* to the House of Commons, Fiscal Year ended 31 March 1991 (Ottawa: Minister of Supply and Services), pp. 261-282.

Ayres, Ian and John Braithwaite (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (New York/Oxford: Oxford University Press).

Baggaley, Carman (1981) *The Emergence of the Regulatory State in Canada 1890-1939* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 15, August 1981).

Baggaley, Carman D. (1981) "A Century of Labour Regulation in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 19, February).

Bailey, M.J. (1980) *Reducing Risks to Life: Measurement of Benefits* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research).

Bankes, Nigel and Andrew R. Thompson (1980) *Monitoring for Impact Assessment and Management: An Analysis of the Legal and Administrative Framework* (Vancouver: University of British Columbia, Westwater Research Centre).

Bardach, Eugene and Robert A. Kagan (1982) *Going by the Book: The Problem of Regulatory Ureasonableness* (Philadelphia: Temple University Press).

Barichello, Richard R. (1981) *The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/I 2, March).

Bernstein, Jeffrey I. et al. (1980) *The Incidence of the Costs of Compliance with Government Regulation* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 1, October).

Block, Walter and George Lermer, eds. (1991) *Breaking the Shackles: Deregulating Canadian Society* (Vancouver: The Fraser Institute).

Boaz, David, ed. (1988) *Assessing the Reagan Years* (Washington, D.C.: Cato Institute).

Bodkin, Jill (1990) "Deregulation of Canada's Financial Sector" in Jeremy Robertson (ed.) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy), pp. 153-173.

Boggs, William (1979) "Regulations: Benefit or Burden?" *Odyssey*, April, pp. 40-44.

Bonsor, Norman (1990) *Water Pollution and the Canadian Pulp and Paper Industry* (Toronto: D.C. Howe Institute).

Bonsor, Norman G. et al. (1980) "Studies of Trucking Regulation: Vol. II" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 3, August).

Braithwaite, John (1992) "Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries" (Paper presented to the OECD Meeting on Regulation and Competitiveness, Paris, November 16-17, mimeo).

Brinkman, George L. (1982) *Farm Incomes in Canada* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy).

Brown-John, C. Lloyd (1981) *Canadian Regulatory Agencies* (Toronto: Butterworths).

Cairncross, Frances (1992) *Costing the Earth: The Challenge for Governments, the Opportunities for Business* (Boston: Harvard Business School Press).

Cairns, Robert D. (1980) *Rationales for Regulation* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 2, October).

Campbell, D.R. (1992) "Program Management and Program Evalution: The Shifting Interface" (Ottawa: Canadian Centre for Management Development).

Campbell, Harry F. (1981) *The Bay of Fundy Herring Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 20, October).

Campbell, Tony (1991) "Taming the Regulatory Tiger: Revealing the Best Kept Secret in Ottawa" in Walter Block and George Lermer (eds.) *Breaking the Shackles: Deregulating Canadian Society* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 1-6.

Canadian Bar Association (1979) *Freedom of Information in Canada: A Model Bill* (Ottawa: CBA, March).

Canadian Chamber of Commerce (1992) "Overburdened by Overgovernment" (Submission to the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness, June 16, mimeo).

Canadian Consumer Council (1973) *Report on the Consumer Interest in Regulatory Boards and Agencies* (Ottawa: Canadian Consumer Council, mimeo).

Cohen, David (1992) "Government Liability for Economic Losses: The Case of Regulatory Failure," *Canadian Business Law Journal*, Vol. 20(2), pp. 215-241.

Coleman, W.D. and H.J. Jacek, eds. (1989) *Regionalism, Business Interests and Public Policy* (London: SAGE Publications/European Institute, Florence).

Commission on Freedom of Information and Individual Privacy (1980) *Report* (Toronto: Ontario Queen's Printer).

Consulting and Audit Canada (1992a) "Consultation With RIAS Users and Writers" (Ottawa: Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, March).

Consulting and Audit Canada (1992b) *RIAS Writer's Guide* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, November).

Consumer and Corporate Affairs Canada (1986) *Analysis of Impacts of Proposed Regulation of Children's Sleepwear* (Ottawa: Bureau of Policy Coordination, Consumer and Corporate Affairs Canada).

Consumer Research Council (1974) *Report on Consumer Interest in Marketing Boards* (Ottawa: Consumer Research Council).

Cook, Gail C.A. and Woods Gordon, Management Consultants (1981) "Cost of Compliance Study: The Impact of Government Regulations on Business," Volume I with 10 Appendices and Volume II (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Papers Nos. 13 and 14, January).

Courville, Leon (1980) *Responsible Regulation: Rules versus Incentives* (Montreal: C.D. Howe Research Institute).

Crutchfield, James A. (1981) *The Pacific Halibut Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 17, October).

Curtin, Leo (1984) "Economic Study of Salmonella Poisoning and Control Measures in Canada," (Ottawa: Marketing and Economics Branch Working Paper, Agriculture Canada, August).

D'Aquino, Thomas, G. Bruce Doern and Cassandra Blair (1979) *Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change* (Ottawa: Intercounsel Limited).

Dale-Johnson, David (1981) "Land Use Regulation in Metropolitan Vancouver" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 15 plus Appendix B, January).

Dalfen, Charles M. (1990) "Deregulation and Privatisation in the Canadian Telecommunications Sector: The Case of Teleglobe Canada" in Jeremy Robertson (ed.) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy), pp. 77-90.

Damus, S. (1992) *Canada's Public Sector: A Graphic Overview* (Ottawa: Economic Council of Canada).

De Muth, Christopher (1980a) "The White House Review Programs," *Regulation*, January/February, pp. 13-26.

De Muth, Christopher (1980b) "The Regulatory Budget," *Regulation*, March/April, pp. 29-44.

De Muth, Christopher (1983) "What is Regulation?" in R.J. Zeckhauser and D. Leebaert (eds.) *What Role for Government? Lessons From Policy Research* (Durham, N.C.: Duke University Press), pp. 262-278.

De Muth, Christopher (1984) "The Reagan Record: A Strategy for Regulatory Reform," *Regulation*, March/April, pp. 25-30.

Dean, J. (1992) "Trade and Environment: A Survey of the Literature" in Patrick Low (ed.) *International Trade and the Environment - World Bank Discussion Papers*, 159 (Washington, D.C.: World Bank).

Denton, T.M. (1979) "Ministerial Responsibility: A Contemporary Perspective" in R.J. Schultz et al. (eds.) *The Canadian Political Process*, 3rd ed. (Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada), pp. 344-362.

Derthick, Martha and P.J. Quirk (1985) *The Politics of Deregulation* (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Dewees, Donald N. (1980) "Evaluation of Policies for Regulating Enviornmental Pollution" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 4, September).

Dewees, Donald N. (1992) "Reducing the Burden of Environmental Regulation" (Paper prepared for the Economic Council of Canada, April, mimeo).

Doering, Ronald L., Francois Bregha, Don Roberts, Steve Thompson and Dave Wilson (1992) "Environmental Regulations and the Canadian Pulp and Paper Industry: An Examination of the Porter Strategy" (Working Paper No. 5, National Round Table on the Environment and the Economy, Institute for Research on Public Policy).

Doern, G. Bruce (1976) *The Atomic Energy Control Board: An Evaluation of Regulatory and Administrative Processes and Procedures* (Ottawa: Law Reform Commission).

Doern, G. Bruce (1978) *The Regulatory Process in Canada* (Toronto: Macmillan).

Doern, G. Bruce (1979) "Rationalizing the Regulatory Decision-Making Process: The Prospects for Reform" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 2, September).

Doern, G. Bruce (1980) *Government Intervention in the Canadian Nuclear Industry* (1980) (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Doern, G.B., I.A. Hunter, D. Swartz and V.S. Wilson (1975) "The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multi-disciplinary Perspectives" *Canadian Public Administration*, Vol. 18, pp. 189-215.

Domestic Council Review Group on Regulatory Reform (1977) *The Challenge of Regulatory Reform*, A Report to the President (Washington, D.C: USGPO, January).

Dorcey, Anthony H.J., Michael W. McPhee and Sam Sydney Smith (1980) "Environmental Regulation of Timber Harvesting and Log Transportation: Salmon and the B.C. Coastal Forest Industry" (Ottawa: Economic Council of Canada, Draft, March) [later published as *Salmon Protection and the B.C. Coastal Forest Industry* (Vancouver: Westwater Research Centre, 1981)]

Droitsch, Roland G. (1992) "The U.S. Regulatory Process" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 77-80.

Eads, George (1981) "Harnessing Regulation: The Evolving Role of White House Oversight," *Regulation*, Vol. 5, May, pp. 19-26.

Eads, George C. and Michael Fix (1984) *Relief or Reform? Reagan's Regulatory Dilemma* (Washington, D.C.: The Urban Institute Press).

Economic Council of Canada (1978) *Regulation Reference: A Preliminary Report to First Ministers* (Ottawa: ECC, November).

Economic Council of Canada (1979) *Responsible Regulation: An Interim Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, December).

Economic Council of Canada (1981) *Reforming Regulation* (Ottawa: Minister of Supply and Services, June).

Edley, Christopher F. Jr. (1990) *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press).

Eger, A.F. (1980) "Time to Approve: Land Development Risk and Regulation in Montreal, 1966-1977" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 10, November).

Eichmanis, John (1980) *Freedom of Information and the Policy-Making Process in Ontario* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Ellison, Anthony P. (1981) *U.S. Airline Deregulation: Implications for Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 11, June).

Enemark, Tex (1981) "Deregulation: Possibilities and Prospects," in Peter Aucoin (ed.) *The Politics and Management of Restraint in Government* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 129-144.

Enemark, Tex (1982) "Federal-Provincial Affairs Perspective," *Canadian Public Policy*, Vol. 8(1), pp. 40-41.

Engelhart, Kenneth G. and Michael J. Trebilcock (1981) "Public Participation in the Regulatory Process: The Issues of Funding" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 17, February).

Epstein, Richard A. (1985) *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Evans, Robert and W.T. Stanbury (1981) "Occupational Regulation in Canada" (Unpublished paper prepared for the Economic Council of Canada, mimeo).

Felske, Brian E. and Associates Ltd. and Robert Gibson (1981) *Sulphur Dioxide Regulation and the Canadian Non-ferrous Metals Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 3, January).

Forbes, J.D. (1981) "Institutions and Influence Groups in the Canadian Food Policy Process" (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, mimeo).

Forbes, J.D., T.K. Warley and D.R. Hughes (1982) *Regulation and Government Intervention in Canadian Agriculture* (Ottawa: Economic Council of Canada).

Fox, D. (1980) *Public Participation in Administrative Proceedings* (Ottawa: Law Reform Commission).

Fox, Larry M. (1979) *Freedom of Information and the Administrative Process* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Franson, R.T. (1979) *Access to Information: Independent Administrative Agencies* (Ottawa: Law Reform Commission).

Fuss, Melvyn and Leonard Waverman (1981) *The Regulation of Telecommunications in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 7, March).

Gautrin, J.F. (1992) "Towards Efficient Regulation: A Survey of Major Issues" (Paper prepared for the Economic Council of Canada, April, mimeo).

Gianessi, L.P. and H.M. Peskin (1980) "The Distribution of Costs of Federal Water Pollution Control Policy," *Land Economics*, Vol. 56, pp. 85-102.

Gill, D. (1990) "Regulatory Budget" (Report prepared for the Secretary of the Treasury, New Zealand).

Gillette, C.P. & T.D. Hopkins (1988) "Federal Agency Valuating of Human Life" (Report to the Administrative Conference of the United States, April, mimeo).

Gilson, J.C. (1982) "Evolution of the Hog Marketing System in Canada" (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Working Paper E/I 2, January).

Globerman, Steven (1991) "Deregulation of Telecommunications: An Assessment" in Walter Block and George Lermer (eds.) *Breaking the Shackles* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 87-131.

Globerman, Steven, Tae H. Oum and W.T. Stanbury (1992) "Competition in Public Long Distance Telephone Markets in Canada" (University of B.C., Faculty of Commerce Working Paper, October, mimeo).

Globerman, Steven, Tae H. Oum and W.T. Stanbury (19923) "The Nature and Evolution of Telecommunications Policy in Canada" (to be published in Hajime Oniki, Tae H. Oum and Rodney Stevenson (eds.) *International Perspectives on Telecommunications Policy*, Greenwich, Conn.: JAI Press Inc.).

Gordon, Alan (1979) *Report to the Cabinet on Improving the Regulatory Process* (Toronto: Queen's Park, February).

Gorecki, P.K. (1981) *Regulating the Price of Prescription Drugs in Canada: Compulsory Licensing, Product Selection, and Government Reimbursement Programmes* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 8, May).

Government of Canada (1976) *The Way Ahead: A Framework for Discussion* (Ottawa: Privy Council Office).

Government of Canada (1977) *Legislation on Public Access to Government Documents* (Ottawa: Secretary of State, June).

Government of Canada (1990) *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Government of Canada (1991) *Federal Regulatory Plan, 1992* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Government of Canada (1992a) *Consolidated Index of Statutory Instruments, January 1, 1955 to March 31, 1992* (Ottawa: Queen's Printer for Canada).

Government of Canada (1992b) *Economic Instruments for Environmental Protection: Discussion Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Government of Canada (1992c) *Federal Regulatory Plan, 1993* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Gray, W. (1987) "The Cost of Regulation: OSHA, EPA and the Productivity Slowdown," *American Economic Review*, Vol. 77(5), December, pp. 998-1006.

Gray, W. (1991) "The Impact of OSHA and EPA Regulation on Productivity Growth," *Journal of Regulation and Social Costs*, Vol. 1(3), June, pp. 25-47.

Grottron, Martha V. (1982) *Regulation: Process and Politics* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.).

Grubb, W. Norton, Dale Whittington and Michael Humphries (1984) "The Ambiguities of Benefit-Cost Analysis: An Evaluation of Regulatory Impact Analyses under Executive Order 12291" in V. Kerry Smith (ed.) *Environmental Policy Under Reagan's Executive Order: The Role of Benefit-Cost Analysis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

Hahn, Robert and John Hird (1991) "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis," *Yale Journal of Regulation*, Vol. 8(1), Winter, pp. 233-278.

Hahn, Robert W. and Thomas D. Hopkins (1992) "Regulation, Deregulation: Looking Backward, Looking Forward," *The American Enterprise*, Vol. 3(4), July/August, pp. 70-79.

Hamilton, S.W. (1981a) "Land Use and Building Codes: The Regulatory Framework" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, mimeo).

Hamilton, S.W. (1981b) "Land Use and Building Codes Regulation: Summary Report" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, mimeo).

Hamiton, S.W. (1981c) *Regulation and Other Forms of Government Intervention Regarding Real Property* (Economic Council of Canada, Regulation Reference, Technical Report No. 13, July).

Harter, Philip J. (1988) "Regulatory Negotiation: Experienced Practitioner Offers Guidance to Participants in Negotiated Rulemaking," *ADR Report* (Bureau of National Afairs, Washington, D.C.), Vol. 2, February 18, pp. 62-64; Vol. 2, March 3, pp. 80-86.

Hartle, Douglas G. (1979) *Public Policy Decision Making and Regulation* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Hartle, Douglas G. (1990) "Increasing Government Accountability: A Proposal that the Senate Assume Responsibility for Federal Evaluation" in *Proceedings of th eStanding Senate Committee on National Finance*, Issue No. 23, May 3, Appendix NF23A.

Harvey, David R. (1980) *Christmas Turkey or Prairie Vulture? An Economic Analysis of the Crow's Nest Pass Grain Rates* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Harvey, David R. (1981) *Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report E/I 6, June).

Hazilla, M. and R. Kopp (1990) "Social Cost of Environmental Quality Regulations," *Journal of Political Economy*, Vol. 98(4), pp. 853-873.

Head, Brian and Elaine McCoy, eds. (1991) *Deregulation or Better Regulation* (South Melbourne: Macmillan).

Heggelund, Merete (1991) *Emissions Permit Trading: A Policy Tool to Reduce the Atmospheric Concentration of Greenhouse Gases* (Calgary: Canadian Energy Research Institute).

Hehner, Eric (1977) "Growth of Discretions - Decline of Accountability" in Kenneth Kernaghan (ed.) *Public Administration in Canada* (Toronto: Methuen).

Hirshhorn, Ronald (1979) *Case Study: Energy Consumption Labelling of Refrigerators* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Hirshhorn, Ronald (1981a) *Product Safety Regulation and the Hazardous Products Act* (Economic Council of Canada, Technical Report No. 10, June).

Hirshhorn, Ronald (1981b) "Trucking Regulation in Canada: A Review of the Issues" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 26, December).

Hoehn, John P. and Alan Randall (1989) "Too Many Proposals Pass the Benefit Cost Test," *American Economic Review*, Vol. 79, June, pp. 544-551.

Hopkins, Thomas D. (1976) *An Evaluation of the Economic Impact Statement Program* (Washington, D.C.: Council on Wage and Price Stability, December 7).

Hopkins, Thomas D. (1991) "Cost of Regulation [in the U.S.]" (Rochester Institute of Technology, Public Policy Working Paper, November).

Hopkins, Thomas D. (1992a) "The Costs of Federal Regulation," *Journal of Regulation and Social Costs*, Vol. 2(1), March, pp. 5-31.

Hopkins, Thomas D. (1992b) "The Costs of Federal Regulation" (Washington, D.C.: National Chamber Foundation).

Hopkins, Thomas D. (1992c) "Economic Analysis Requirements as a Tool of Regulatory Reform: Experience in the United States" (Paper presented to the Subcommittee on Regulations and Competitiveness of the House of Commons Standing Committee on Finance, September 15, 1992, mimeo).

Hopkins, Thomas D. (1992d) "Cost of Federal Regulations" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 3-8.

Hopkins, Thomas D. et al. (1981) "A Review of the Regulatory Interventions of the Council on Wage and Price Stability" (Washington, D.C.: Council on Wage and Price Stability, January).

House of Commons (1969) *Third Report of the Standing Joint Committee on Statutory Instruments* (Ottawa: Queen's Printer) [the MacGuigan Report].

Howard, J.L. and W.T. Stanbury (1984) "Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada" in George Lermer (ed.) *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 87-112; 127-223.

Hunt, Constance D. and Alastair R. Lucas (1980) *Environmental Regulation: Its Impact on Major Oil and Gas Projects: Oil Sands and Arctic* (Calgary: Canadian Institute of Resources Law).

Hushion, Ogilvie Associates Limited (1981) *An Assessment of the Effectiveness of Government Decision-Making Process in the Field of Occupational Health and Safety* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 5, March).

International Organization for Standardization (1991) "Quality management and quality system elements - Part 2 Guidelines for services" (ISO 9004-2, First edition).

Ip, Irene K. (1991) *Big Spenders: A Survey of Provincial Government Finances in Canada* (Toronto: C.D. Howe Institute).

Irwin, Manley R. (1981) "Technology and Telecommunication: A Policy Perspective for the 80s" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 22, March).

Issalys, P. (1979) *The Pension Appeals Board* (Ottawa: Law Reform Commission).

Issalys, P. and G. Watkins (1977) *Unemployment Insurance Benefits: A Study of Administrative Procedure in the Unemployment Insurance Commission* (Ottawa: Law Reform Commission).

Jacobs, Scott (1992a) "Controlling Government Regulation: A New Self-Discipline," *The OECD Observer*, No. 175, April/May.

Jacobs, Scott (1992b) "Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD Countries" (Paris: OECD, Regulatory Management and Reform Series, No. 1).

Janisch, H.N. (1978) "The Role of the Independent Regulatory Agency in Canada," *University of New Brunswick Law Journal*, Vol. 27, pp. 83-120.

Janisch, H.N. (1978) *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission* (Ottawa Law Reform Commission).

Janisch, H.N. (1979) "Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Agencies in Canada," *Osgoode Hall Law Journal*, Vo. 17, No. 1, pp. 46-106.

Johnson, A.W. (1992) "Reflection on Administrative Reform in the Government of Canada" (Ottawa: Office of the Auditor General).

Johnston, C. (1980) *The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (Ottawa: Law Reform Commission).

Johnston, Donald J. (1981) *Notes for an Address* (to the Advisory Committee of the Canadian Manufacturers' Association, Toronto, January 22).

Jones-Lee, Michael W. (1989) *The Economics of Safety and Physical Risk* (Oxford: Basil Blackwell).

Jordan, William A. (1982) "Canadian Airline Performance Under Regulation" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 29, March).

Jorgenson, Dale and P. Wilcoxin (1990) "Environmental Regulation and U.S. Economic Growth," *Rand Journal of Economics*, Vol. 21(2).

Jorgenson, Dale and P. Wilcoxin (1992) "Impact of Environmental Legislation on U.S. Economic Growth, Investment and Capital Costs" (Washington, D.C.: American Council for Capital Formation).

Josling, Tim (1981) *Intervention and Regulation in Canadian Agriculture: A Comparison of Costs and Benefits Among Sectors* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report E/I 4, March).

Kane, T. Gregory (1980) *Consumers and the Regulators: Intervention in the Federal Regulatory Process* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Kasperson, Roger E. and Jeanne X. Kasperson (1983) "Determining the Acceptability of Risks: Ethical and Policy Issues" in J.T. Rogers and D.V. Bates (eds.) *Risk: A Symposium on the Assessment and Perception of Risk to Human Health in Canda, October 18 and 19, 1982... Proceedings* (Ottawa: Royal Society of Canada), pp. 135-155.

Kaufman, Herbert (1977) *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses* (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Keeney, Ralph L. (1980) "Evaluating Alternatives Involving Potential Fatalities," *Operations Research*, Vol. 28, pp. 188-205.

Keeney, Ralph L. (1984) "Ethics, Decision Analysis, and Public Risks," *Risk Analysis*, Vol. 4, pp. 117-129.

Keeney, Ralph L. (1990) "Mortality Risks Induced by Economic Expenditures," *Risk Analysis*, Vol. 10(1), pp. 147-159.

Kelleher, S.J. (1980) *The Canada Labour Relations Board* (Ottawa: Law Reform Commission).

Kelly, Mike (1992) "Market Correction: Economic Incentives for Sustainable Development" (Working Paper No. 4, National Round Table on the Environment and the Economy, Institute for Research on Public Policy, November).

Kelman, Steven (1981) *What Price Incentives: Economists and the Environment* (Boston: Auburn House).

Kernaghan, Kenneth (1978) *Freedom of Information and Ministerial Responsibility* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Korwin, Jack A. (1992)"Reforming the Regulatory Process in Canada: A Response" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 75-76.

Kosters, Marvin (1979) "Counting the Costs," *Regulation*, July/August, pp. 17-19 and 22-25.

Law Reform Commission of Canada (1977) *Federal Court: Judicial Review* (Ottawa: Law Reform Commission, Working Paper 18).

Law Reform Commission of Canada (1980a) *Independent Administrative Agencies* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, Working Paper 25).

Law Reform Commission of Canada (1980b) *Judicial Review and the Federal Court* (Ottawa: Law Reform Commission).

Lawson, J.J. (1980) "The Costs of Road Accidents and their Application in Economic Evaluation of Safety Programmes", *Roads & Transportation Association of Canada* Forum 1, Vol. 2(4), pp. 53-63.

Leadbeater, J.A. (1983) *Supervision with Independence in the Administrative Process* (Ottawa: Law Reform Commission).

Leckie, H.K. (1980) "The Operations of Producer Hog Marketing Boards in Ontario and Alberta and Their Impact on the Processing Industries in the Province" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, Draft).

Leckie, Keith and John Morris (1980) "Study on Government Regulation in the Red Meat Industry" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 8, October).

Lecraw, Donald J. (1981) "Voluntary Standards as a Regulatory Device" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 23, July).

Lemay, Marc (1991) [Paper on the August 1991 change in Program Evluation policy], *Program Evaluation Newsletter*

Leone, Robert A. (1977) "The Real Costs of Regulation," *Harvard Business Review*, Vol. 56, November/December.

Leone, Robert A. (1986) *Who Profits? Winners, Losers and Government Regulation* (New York: Basic Books).

Lermer, George and W.T. Stanbury (1985) "Measuring the Cost of Redistributing Income by Means of Direct Regulation," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 18, pp. 190-210.

Levy, Gary (1979) "Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulation and Other Statutory Instruments," *Canadian Public Administration*, Vol. 22(3), pp. 349-365.

Litan, Robert E. (1992) "Regulatory Budgets" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 40-42.

Litan, Robert E. and William D. Nordhaus (1983) *Reforming Federal Regulation* (New Haven, Conn.: Yale University Press).

Litvak, I.A. (1980) *Information Access and Crown Corporations* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Loiselle, Gilles (1992a) Letter to Murray Dorin, Chair of the House of Commons Standing Committee on Finance, regarding the Committee's review of federal regulation, March 19.

Loiselle, Hon. Gilles (1992b) "Notes for an Opening Statement on Regulation and Competitiveness... to the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance, May 12" (Ottawa: Treasury Board of Canada, mimeo).

Lucas, A.R. and T. Bell (1977) *The National Energy Board: Policy Procedure and Practice* (Ottawa: Law Reform Commission).

MacAvoy, Paul W. (1992) *Industry Regulation and the Performance of the American Economy* (New York: W.W. Norton & Co.).

MacDonald, J. Douglas (1981) *The Pacific Salmon Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 19, October).

MacDonald, J. Douglas (1982) *The Public Regulation of Commercial Fisheries in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 24, February).

Magat, Wesley A. and W. Kip Viscusi (1992) *Informational Approaches to Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press).

Majone, Giandomenico, ed. (1990) *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States* (New York: St. Martin's Press).

Manga, Pran, Robert Broyles and G.B. Reschenthaler (1981) *Occupational Health and Safety: Issues and Alternatives* (Ottawa: Economic Council of Canada: Technical Report No. 6, March).

Martin, James K. (1992) "Implementing Regulatory Policy: Similarity of Canadian and American Issues" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 28-34.

Martin, Larry (1981) "Economic Intervention and Regulation in the Beef and Pork Sectors" (Ottawa: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E1/11, March).

Mashaw, Jerry L. (1978) "Civil Liability of Government Officers: Property Rights and Official Accountability," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 42, pp. 8-40.

Maslove, Alan and Gene Swimmer (1980) *Wage Controls in Canada, 1975-78* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Maynard, H. (1991) "Developing the Health Care Market," *Economic Journal*, Vol. 101(4), September, pp. 1277-1286.

McCabe, Lee (1978) *Government Evaluation of Regulations: The United States Experience* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

McFadyen, Stuart, Colin Hoskins and David Gillen (1980) *Canadian Broadcasting: Market Structure and Economic Performance* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

McFadyen, Stuart and Denis Johnson (1981) "Land Use Regulation in Edmonton" (Ottawa: Econmic Council of Canada, Working Paper No. 16 plus Appendix, January).

McFetridge, Donald G. (1992) "Regulation and Competitiveness" (Study prepared for the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness, House of Commons Standing Committee on Finance, November, mimeo).

McGarity, Thomas O. (1991) *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy* (New York: Cambridge University Press).

McGrath, James, chrmn. (1985) *Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons* (Ottawa: Queen's Printer, June).

McQueen, Cameron (1992) "Program Evaluation in the Canadian Federal Government" in Joe Hudson, John Mayne and Ray Thomlinson (eds.) *Action-Oriented Evaluation in Organizations: Canadian Practices* (Toronto: Wall and Emerson Inc.), pp. 28-47.

McRae, James M. and David M. Prescott (1982) *Regulation and Performance in the Canadian Trucking Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 23, January).

Meyer, S.M. (1992) "Environmentalism and Economic Prosperity: Testing the Environmental Impact Hypothesis" (Working Paper, Department of Political Science, MIT, October 5).

Mill, John Stuart (1862) *Considerations on Representative Government* (New York: Harper & Brothers).

Miller, James C. III and Bruce Yandle eds. (1979) *Benefit-Cost Analysis of Social Regulation: Case Studies from the Council on Wage and Price Stability* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute).

Miller, James C. III (1992) "Regulatory Policy: Keynote Address" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 35-39.

Milligan and Company Inc. (1986) *Obstacles to Entrepreneurship: Federal-Provincial-Territorial Small Business Regulatory/Paperburden Studies: Summary Report* (Ottawa: Milligan & Company Inc., December).

Milligan, Eric A. (1980) "The Potential for Parliamentary Review of Regulatory Activity in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada Working Paper).

Minister of Finance (1992) *Economic and Fiscal Statement* (Ottawa: Department of Finance, December 2).

Ministerial Task Force on Program Review (1986a) *Management of Government: Regulatory Programs* (Ottawa: Minister of Supply and Services).

Ministerial Task Force on Program Review (1986b) *Management of Government: Regulatory Agencies* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Mitchell, Heather (1980) *Access to Information and Policy Making* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Mitchell, Jim (1992) "Accountability," *Optimum*, Vol. 23(1), Summer, pp. 12-16.

Montador, Bruce (1979) *A Case Study: Proposed Insulation Requirements for Ceilings and Opaque Walls* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Montador, Bruce (1980) *A Case Study: Occupational Health Regulations Limiting Radiation in Uranium Mines* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Montador, Bruce and Harry Bauman (1977) *Government Intervention in the Marketplace and the Case for Social Regulation* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Moore, Michael J. and W. Kip Viscusi (1988) "Doubling the Estimated Value of Life: Results Using New Occupational Fatality Data," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7(3), pp. 476-490.

Morrall, John F. III (1992a) "Control of Regulation - A Washington Perspective" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 9-12.

Morrall, John F. (1992b) "Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting" (Paris: OECD Regulatory Management and Reform Series, No. 2).

Mullan, D.J. (1977) *The Federal Court Act: A Study of the Court's Administrative Law Jurisdiction* (Ottawa: Law Reform Commission).

Mullan, David J. (1979) *Rule-Making Hearings: A General Statute for Ontario?* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy).

Munro, Gordon R. and Susan McCorquodale (1981) *The Northern Cod Fishery of Newfoundland* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 18, October).

Nelson, J.G., J.C. Day and Sabine Jessen (1980) "Environmental Regulation of the Nanticoke Industrial Complex" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 7, September).

Nemetz, Peter, ed. (1980) *Resource Policy: International Perspectives* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Nemetz, Peter et al. (1986) "Social Regulation in Canada: An Overview and Comparison With the American Model," *Policy Studies Journal*, Vol. 14, pp. 580-.

Nemetz, Peter, John Sturdy, Dean Uyeno, Patricia Vertinsky, Ilan Vertinsky, and Aidan Vining (1981) "Regulation of Toxic Chemicals in the Environment" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 20, February).

Neufeld, G. (1992) "A Preliminary Survey of the Impact of Environmental Assessments on Competitiveness" (Paper prepared for the Economic Council of Canada, April, mimeo).

Neustadt, Richard (1980) *Regulatory Reform: President Carter's Program* (Washington, D.C.: White House Domestic Policy Office).

Newland, Chester A. (1985) "Executive Office Policy Apparatus: Enforcing the Reagan Agenda" in L.A. Salamon and M. Lund (eds.) *The Reagan Presidency and the Governing of America* (Washington: The Urban Institute Press), pp. 135-168.

Nichols, Albert and R.J. Zeckhauser (1986) "The Perils of Prudence: How Conservative Risk Assessments Distort Regulation," *Regulation*, Vol. 10(2), pp. 11-24.

Nielsen, Erik (1985) "Agenda for Change: A New Government Looks at Old Programs" (Notes for a Speech to the Canadian Club of Toronto, February 13, mimeo).

Nielsen, Erik (1989) *The House is Not a Home: An Autobiography* (Toronto: Macmillan of Canada).

Nix, F.P., R.K. House and Associates Ltd. and A.M. Clayton, Clayton, Sparks and Associates Ltd. (1980) "Motor Carrier Regulation: Institutions and Practices" (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Working Paper No. E/I 1, August).

O'Riordan, Fred and Lee McCabe (1980) *A Case Study of Safety Glass Regulations Under the Hazardous Products Act* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

O'Riordan, T., R. Kemp and H.M. Purdue (1987) "On Weighing Gains and Investments at the Margin of Risk Regulation," *Risk Analysis*, Vol. 7, pp. 361-370.

OECD (1989) *Economic Instuments for Environmental Protection* (Paris: OECD).

OECD (1991) *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments* (Paris: OECD).

Office of Management and Budget (1987) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1987-March 31, 1988* (Washington, D.C.: USGPO).

Office of Management and Budget (1988) *Regulatory Program of the United States Government, 1988/89* (Washington, D.C.: USGPO), pp. 545-546.

Office of Management and Budget (1991) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1991 - March 31, 1992* (Washington, D.C.: USGPO).

Office of Management and Budget (1992) *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993* (Washington, D.C.: USGPO).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1988a) *The Federal Regulatory Process: A Guide for Departments and Agencies* (Ottawa: OPRA, January).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1986a) *Regulatory Reform Strategy* (Ottawa: OPRA, March).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1986b) *The 1987 Regulatory Plan* (Ottawa: OPRA, December).

Office of Privatization and Regulatory Affairs (1988b) *Regulatory Reform: Making It Work* (Ottawa: OPRA).

Office of the Comptroller General (1989) *Government Program Evaluation Plan* (Ottawa: Treasury Board of Canada).

Office of the Comptroller General (1991a) *Government Program Evaluation Perspectives: Into the 90s* (Ottawa: Treasury Board of Canada).

Office of the Comptroller General (1991b) *Federal Program Evaluation: A Compendium of Evaluation Utilization* (Ottawa: Treasury Board of Canada, September).

Office of the Comptroller General (1991c) "Compendium of Federal Evaluations" (Ottawa: OCG).

Office of the Comptroller General (1992a) "Measuring Client Satisfaction: Developing and Implementing Good Client Satisfaction Measurement and Monitoring Practices" (Draft, March 1992).

Office of the Comptroller General (1992b) "Federal Program Evaluation: A Status Report" (Ottawa: OCG, Draft July 24).

Office of the Comptroller General (1992c) "Program Evaluation," *Treasury Board Manual*, 01-01-92, pp. 1-.

Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1980) *The Government's Regulatory Reform Program* (Ottawa: OCRR, October, mimeo).

Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1982) *Report on Regulatory Reform* (Ottawa: OCRR, March).

Office of the Coordinator, Regulatory Reform (1983) *Regulatory Agenda* Supplement to the *Canada Gazette* Part I, May 31.

Ontario Economic Council (1978) *Issues and Alternatives* (Toronto: Ontario Economic Council).

Ostry, Sylvia and Maurice Le Clair (1977) "Foreword" in Bruce Montador and Harry Baumann, *Government Intervention in the Marketplace and the Case for Social Regulation* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Oum, Tae, W.T. Stanbury and Michael Tretheway (1991) "Airline Deregulation in Canada" in Kenneth Button (ed.) *Airline Deregulation: International Experiences* (London: David Fulton Publishers), pp. 124-187.

Painter, Alan (1992) "The Psychology of Risk and Governmental Regulation" (Study prepared for Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, Ottawa, May, mimeo).

Papillon, Benoit M. (1981) *Analyse du transport par taxi et de ses réglementations au Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 9, June).

Papillon, Benoit M. (1982) "The Taxi Industry and Its Regulation in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 30, March).

Parliamentary Task Force on Regulatory Reform (1980a) *Discussion Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services, August).

Parliamentary Task Force on Reguatory Reform (1980b) *Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services, December).

Pertschuk, Michael (1982) *Revolt Against Regulation* (Berkeley: University of California Press).

Peters, J.E. (1982) "Wildlife Management: Adequacy of and Problems in Regulation" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 27, January).

Porter, Michael (1991a) "America's Green Strategy," *Scientific American*, April, p. 168.

Porter, Michael (1991b) *Canada at the Crossroads* (Ottawa: Business Council on National Issues and Supply and Services Canada).

Portney, Paul R. (1984) "The Benefits and Costs of Regulatory Analysis" in V. Kerry Smith (ed.) *Environmental Policy Under Reagan's Executive Order: The Role of Benefit-Cost Analysis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

Premier's Task Force on Deregulaton and Paperburden (1980) *Interim Report* (Halifax: Queen's Printer for Nova Scotiz, August).

Premier's Task Force on Deregulation and Paperburden (1981) *Final Report* (Halifax: Queen's Printer for Nova Scotia, August).

Prescott, D.M. (1981) *The Role of Marketing Boards in the Processed Tomato and Asparagus Industries* (Ottawa/Montreal: Economic Council of Canada and Institute for Research on Public Policy, Technical Report No. E/I 5, June).

Presidential Task Force on Regulatory Relief (1983) *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, August 11) [elaborates Executive Order 12291 regulatory policy guidelines].

Priest, Margot (1982) *Provision of Information in the Context of Regulation* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 22, January).

Priest, Margot and Aaron Whol (1980) "The Growth of Federal and Provincial Regulation of Economic Activity, 1867-1978" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth and Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 69-150.

Priest, Margot, W.T. Stanbury and Fred Thompson (1980) "On the Definition of Economic Regulation" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 1-16.

Privy Council Office (1981) *The Preparation of Legislation* (Ottawa: Minister of Supply and Services).

Professional Organizations Committee (1980) *Report* (Toronto: Ontario Queen's Printer, April).

Proudfoot, Stuart (1980) "Private Wants and Public Needs: The Regulation of Land Use in Metropolitan Toronto Area" (Ottawa: Economic Council of Canada, Regulation Reference, Draft, June).

Proulx, Michel (1979) *A Case Study: Petroleum Refinery Effluent Regulations and Guidelines Under the Fisheries Act* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Proulx, Michel and Andre Morin (1978) *A Case Study: Proposed School Bus Safety Standards Under the Canadian Motor Vehicle Safety Act* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Purchase, Bryne (1992a) "Good Government: Efficient Government" (Ottawa: Economic Council of Canada, January 22, mimeo).

Purchase, Bryne (1992b) "Notes for an Overview on Efficient Government and Competitiveness: Size and Structure" (Ottawa: Economic Council of Canada, February 27, mimeo).

Purchase, Bryne (1992c) "Regulatory Solutions: What's Next for Canada?" in T.D. Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), pp. 84-88.

Quiggin, John (1991) "Too Manay Proposals Pass the Benefit-Cost Test: Comment," *American Economic Review*, Vol. 85, December, pp. 1446-1452.

Quinn, John and Michael J. Trebilcock (1981) "Compensation, Transition Costs and Regulatory Change" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 18, February).

Quirk, Paul J. (1981) *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies* (Princeton: Princeton University Press).

Rankin, Murray (1977) *Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut* (Ottawa: CBA, August).

Regulatory Affairs Directorate (1992a) "A Strategic Approach to Developing Compliance Strategies - A Manager's Guide" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, draft, mimeo).

Regulatory Affairs Directorate (1992b) "Competitiveness and the Design of Regulations" (Ottawa: Treasury Board Secretariate, April 22, mimeo).

Regulatory Affairs Directorate (1992c) "Background Notes on Parliamentary Scrutiny of Regulations and the Federal Regulatory Process" (Prepared for the members of the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, mimeo, revised, June).

Regulatory Affairs Division, Food Production and Inspection Branch, Department of Agriculture (1991) "Strategic Framework for Regulatory Action in Food Production and Inspection Branch, 1991" (Ottawa: Department of Agriculture, October 30, mimeo).

Reich, Robert B. (1988) "Policy Making in a Democracy" in Robert B. Reich (ed.) *The Power of Public Ideas* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing), pp. 123-156.

Reschenthaler, G.B. (1979) *Occupational Health and Safety in Canada: The Economics and Three Case Studies* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Reschenthaler, G.B. and B. Roberts, eds. (1979) *Perspectives on Canadian Airline Regulation* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

Robertson, Jeremy, ed. (1990) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy).

Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979) *Final Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

Runnalls, David and Murray Smith (1992) "Trade, Competitiveness and the Environment" (Working Paper No. 10, National Round Table on the Environment and the Economy, Institute for Research on Public Policy).

Scalia, Antonin (1982) "Reagulation - The First Year: Regulatory Review and Management," *Regulation*, January/February, pp. 19-21.

Schelling, Thomas (1978) "Economics, or the Art of Self-Management," *American Economic Review*, Vol. 68(2), pp. 290-294.

Schultz, Richard J. (1979) *Federalism and the Regulatory Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Schultz, Richard J. (1989) "Regulating Conservatively: The Mulroney Record, 1984-1988" in A.B. Gollner and D. Salee (eds.) *The Mulroney Government: An End of Term Report* (Montreal: Vehicule Press), pp. 186-205.

Schultz, Richard J. (1992a) "Deregulation Canadian-Style: State Reduction or Recasting?" (Paper presented at the Conferencing "A Downsized State?" Sponsored by L'Ecole nationale d'administration publique and Universite de Montreal, Montreal, April 9-10, 1992, mimeo).

Schultz, Richard J. (1992b) "The 'New' Canadian Telecommunications Legislation" (Paper prepared for the Canadian Institute Conference, "Canadian Telecommunications: From Strategy to Structure to Competitive Advantge," Toronto, April 27-28, mimeo).

Schultz, Richard J. and Alan Alexandroff (1985) *Economic Regulation and the Federal System* (Toronto: University of Toronto Press).

Schultz, Richard J. et al. (1980) "The Cabinet as a Regulatory Body: The Case of the Foreign Investment Review Act" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 6, September).

Scott, Anthony and Maurice Tugwell (1981) *The Maritime Lobster Fishery* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 16, October).

Scott, Anthony and P.A. Neher, eds. (1981) *The Public Regulation of Commercial Fisheries in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada).

Second Tier Committee on Policies to Improve Canadian Competitiveness (1978) *Report* (Ottawa: Department of Industry, Trade and Commerce, October).

Seelig, Julie H., Michael Goldberg and Peter Horwood (1980) "Land Use Control Legislation in the United States – A Survey and Synthesis" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 9, November).

Segsworth, R.V. (1990) "Policy and Program Evaluation in the Government of Canada" in R.E. Rist (ed.) *Program Evaluation and the Management of Government* (New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers).

Senate Committee on National Finance (1991) "Report on Program Evaluation," *Proceedings* of the Standing Senate Committee on National Finance, Issue No. 46, January 22, pp. 46:7 to 46:37.

Sewell, W.R.D., J. Davis, and A.D. Scott (1962) *Guide to Benefit Cost Analysis* (Ottawa: Queen's Printer).

Shapiro, Robert G. and David R. Hughes (1980) "An Analysis of the Effects of Government Regulations on the Canadian Fruit and Vegetable Processing Industry" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 11, November).

Siegel, Brenda (1990) "A Review of Compliance-Related Issues in Regulatory Program Evaluations," Issues in Regulatory Enforcement, Volume VI (Ottawa: Office of the Auditor General, April 20, mimeo).

Silver, Irving R. assisted by Rao K. Chagaralamudi (1980) "The Economic Evaluation of Residential Building Codes: An Exploratory Study" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 5, September).

Simon, Michael E. (1979) "The Business Roundtable Study: What We Did," *Regulation*, July/August, pp. 20-21.

Slatter, F. (1983) *Parliament and Administrative Agencies* (Ottawa: Law Reform Commission).

Slayton, P. (1979) *The Anti-dumping Tribunal* (Ottawa: Law Reform Commission).

Slayton, P. and J. Quinn (1983) *The Tariff Board* (Ottawa: Law Reform Commission).

Special Committee on Regulatory Reform (1981) *Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada). [This is the report of the Peterson Committee.]

Stanbury, W.T. (1979) "Reforming Regulation in Canada: Political Pressure and Policy Responses" in J.S. Ziegel (ed.) *Papers and Comments Delivered at the Eighth Annual Workshop on Commercial and Consumer Law* (Toronto: Butterworths), pp. 115-143.

Stanbury, W.T. (1981) "Restraining the State: The Role of Deregulation" in Peter Aucoin (ed.) *The Politics and Management of Restraint in Government* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 145-166.

Stanbury, W.T. (1987) "Direct Regulation and Its Reform: A Canadian Perspective," *Brigham Young University Law Review*, Vol. 1987(2), pp. 467-539.

Stanbury, W.T. (1989) "Reforming Direct Regulation in Canada" in K.J. Button and D. Swann (eds.) *The Age of Regulatory Reform* (Oxford: Clarendon Press), pp. 49-78.

Stanbury, W.T. (1991) "The Case for Competition in Public Long Distance Telephone Service in Canada" in Jan Feerowicz (ed.) *From Monopoly to Competition: Telecommunications in Transition* (Mississauga: Informatics Publishing, January), pp. 147-198.

Stanbury, W.T. (1992) "Efforts to Reform the Federal Regulatory Process in Canada" in Tom Hopkins (ed.) *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester, N.Y.: Rochester Institute of Technology), pp. 43-74; A6-A26.

Stanbury, W.T. (1993) *Business-Government Relations in Canada: Influencing Public Policy* (Toronto: Nelson Canada).

Stanbury, W.T. and Fred Thompson (1980) "The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 17-67.

Stanbury, W.T. and Fred Thompson (1982) *Regulatory Reform in Canada* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Stanbury, W.T. and George Lermer (1983) "Regulation and the Redistribution of Income and Wealth," *Canadian Public Adminstration*, Vol. 26, pp. 378-401.

Stanbury, W.T. and Ilan B. Vertinsky (1988) *Guide to the Application of Cost-Benefit Analysis to Regulation* (Study prepared for the Regulatory Affairs Branch of the Office of Privatization and Regulatory Affairs, Ottawa, September).

Stanbury, W.T. and Ilan B. Vertinsky (1989) *Guide to Regulatory Impact Analysis* (Ottawa: Office of Privatization and Regulatory Affairs, June).

Stanbury, W.T. and John D. Todd (1990) *Rent Regulation: The Ontario Experience* (Vancouver: Canadian Real Estate Research Bureau and Bureau of Applied Research, Faculty of Commerce & Business Administration, University of B.C.).

Stanbury, W.T., ed. (1978) *Studies on Regulation in Canada* (Institute for Research on Public Policy).

Stanbury, W.T., ed. (1980) *Government Regulation: Scope, Growth, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy).

Stanbury, W.T., John D. Todd with David G. Banks (1990) *The Housing Crisis: The Effects of Local Government Regulation* (Vancouver: The Laurier Institute and Canadian Real Estate Research Bureau/Bureau of Applied Research, Faculty of Commerce & Business Administration, University of B.C.).

Standing Senate Committee on National Finance (1991) "Report of the Committee" in *Proceedings of the Standing Committee on National Finance*, Issue No. 46, January 22, pp. 46:7 to 46:29.

Steering Group on Prosperity (1992) *Inventing Our Future: An Action Plan for Canada's Prosperity* (Ottawa: SGP, October).

Stein, Kenneth (1988) "Privatization - A Canadian Perspective" in M.A. Walker (ed.) *Privatization: Tactics and Techniques* (Vancouver: The Fraser Institute), pp. 69-78.

Sturdy, J. et al. (1980) "An Adaptive Information Policy for Management of Chemical Risks in the Environment" in P.N. Nemetz (ed.) *Resource Policy: International Perspectives* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 319-366.

Sutherland, S.L. (1990) "The evolution of ideas in Canada: Does Parliament benefit from Estimates reform?" *Canadian Public Administration*, Vol. 33(2), pp. 133-164.

Swaigan, John Z. (1981) *Compensation of Pollution Victims in Canada* (Ottawa: Economic Council of Canada).

Sypher:Mueller International and Edward Weick (1988) *Guide for the Socio-Economic Analysis of Pollution Control* Prepared for Environment Canada (Ottawa: Sypher:Mueller, April).

Tardi, Gregory (1992) *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide* (Toronto: Canada Law Book).

Task Force Report to the Minister of Consumer and Corporate Affairs (1980) *Crash Protection for Infant and Child Passengers in Motor Vehicles* (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs, January).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1980) "Evaluation of the Socio-Economic Impact Analysis Policy" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, September).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1984) "The Definition of Regulation and the Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) Policy" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, July, mimeo).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1985a) "Evaluation of the Socio-Economic Impact Anaysis Policy: 1980-83" (Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, March, mimeo).

Technical Advisory Group on Impact Assessment (1985b) "Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) policy: Summary of 1984-85 Annual Reports from Departments and Agencies" (Ottawa: Treasury Board Secretariat, November, mimeo).

Thompson, Andrew R. (1981) *Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process* (Vancouver: Westwater Research Centre).

Thomas, Richard M. (1992) "Prosecutorial Discretion and Agency Self-Regulation," *Administrative Law Review*, Vol. 44(1), Winter, pp. 131-158.

Thompson, Fred (1980a) "Regulatory Reform and Deregulation in the United States" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Scope, Growth and Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 193-238.

Thompson, Fred (1980b) "More and Better Analysis? The Case of Health, Safety and Environmental Regulation" in W.T. Stanbury (ed.) *Government Regulation: Growth, Scope, Process* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), pp. 239-267.

Training and Development Canada (1992) *Report on Needs Assessment and Training Needs of the Regulatory Community: TBS - Regulatory Affairs* (Ottawa: Public Service Commission of Canada, July).

Transport Canada (1985) *Analysis of the Effects of Proposed Regulation: Centre High-Mounted Stop Lamps* (Ottawa: Transport Canada, July).

Transport Canada (1986a) *Analysis of a Proposed Regulation Requiring Daytime Running Lights for Motor Vehicles* (Ottawa: Transport Canada, June).

Transport Canada (1986b) *Background Paper on Motor Vehicle Occupant Protection in Canada* (Ottawa: Transport Canada, November).

Treasury Board of Canada (1979) *Chapter 490, Appendix "E" - Evaluation Methodologies, Treasury Board Administration Policy Manual* (Ottawa, December).

Treasury Board of Canada (1981a) "Program Evaluation: An Introduction" Branch Discussion Paper (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, February, 1981).

Treasury Board of Canada (1981b) *Guide on the Program Evaluation Function,* (Communications Division: Treasury Board of Canada, Ministry of Supply and Services Canada)

Treasury Board of Canada (1981c) *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies,* (Program Evaluation Branch, Ministry of Supply and Services Canada).

Treasury Board of Canada (1983a) *Methods for Determining Program Outcomes: An Overview* (Ottawa: Office of the Comptroller General).

Treasury Board of Canada (1983b) "Evaluation Framework Studies" Discussion paper 83-002, (Program Evaluation Branch, December 1983).

Treasury Board of Canada (1985a) "Evaluating Regulatory Programs" Branch Discussion Paper (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, March).

Treasury Board of Canada (1985b) "Evaluating Departmental Communications/Information Programs" Branch Discussion Paper (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, April).

Treasury Board of Canada (1986) *Evaluating Regulatory Programs* (Office of the Comptroller General: Program Evaluation Branch, March) [a draft appeared in March 1985].

Treasury Board of Canada (1989a) *Working Standards for the Evaluation of Programs in Federal Departments and Agencies* (Communications Division: Treasury Board of Canada, Ministry of Supply and Services Canada).

Treasury Board of Canada (1989b) *Enterprising Management: A Progress Report in IMAA* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, December).

Treasury Board of Canada (1991a) "Into the 90s: Government Program Evaluation Perspectives" (Ministry of Supply and Services Canada).

Treasury Board of Canada (1991b) *Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results,* (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada)

Treasury Board of Canada (1992) "Your Guide to Measuring Client Satisfaction"(Communications and Coordination Directorate:Ministry of Supply and Services Canada, April 1992).

Treasury Board of Canada Secretariat (1992) *Regulating in the 90s* (Ottawa: TBS, October).

Treasury Board Secretariat (1976) *Benefit-Cost Analysis Guide* (Ottawa: Queen's Printer).

Treasury Board Secretariat (1977a) "Evaluation of Programs by Departments and Agencies" (Ottawa: Treasury Board Policy 1977-47).

Treasury Board Secretariat (1977b) *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies* (Ottawa: Treasury Board Secretariat).

Treasury Board Secretariat (1979) "Social-Economic Impact Analysis of Health, Safety and Fairness Regulations," *Administrative Policy Manual* (Ottawa: Treasury Board Secretariat), Chapter 490.

Treasury Board Secretariat (1981) *Guide on the Program Evaluation Function* (Ottawa: Treasury Board, Office of the Controller General).

Treasury Board Secretariat (1986) *Evaluating Regulatory Programs* (Ottawa: Treasury Board, Office of the Controller General, March).

Treasury Board Secretariat (1991) *The Federal Regulatory Process: An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies* (Ottawa: Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariate, May 29).

Treasury Board Secretariat (1992a) "Alternative Mechanisms for the Delivery of Government Programs: A Handbook for Analysts" (Ottawa: TBS, January 31, mimeo).

Treasury Board Secretariat (1992b) *Treasury Board Manual: Regulations* (Ottawa: TBS, draft mimeo, March).

Treasury Board Secretariat (1992c) "A Strategic Approach to Developing Compliance Strategies - A Manager's Guide" (Ottawa: TBS, draft).

Treasury Board Secretariat (1992d) "Federal Regulatory Plan 1992: Analysis of Findings to User Survey" (Ottawa: TBS, June 1992).

Trebilcock, M.J., C.J. Tuohy and A.D. Wolfson (1979) *Professional Regulation* (Toronto: Ontario Queen's Printer).

Trebilcock, M.J. et al. (1981) *The Choice of Governing Instrument: Some Applications* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No 12, July).

Trebilcock, M.J. et al. (1982) *The Choice of Governing Instrument* (Ottawa: Economic Council of Canada, Minister of Supply and Services Canada).

U.S. Department of Transportation (1992) *Report to the President: Review of Regulations* (Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation, April).

U.S. Environmental Protection Agency (1987) *EPA's Use of Benefit-Cost Analysis, 1981-1986* (Washington: EPA-230-05-87-028, August).

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1983) "Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis," December (reprinted March 1991), with Appendix A, "Analysis of Benefits"; Appendix B, "Analysis of Costs"; Appendix C, "Discounting"; and Appendix D, "Analysis of Economic Impacts, July 1984".

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1990) *Environmental Investments: The Cost of a Clean Environment* (Washington: EPA, November).

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1985) *Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline*, EPA-230-05-85-006 (Washington: EPA, February).

U.S. General Accounting Office (1980) "A Technical Guide to Assessing and Preparing Economic Impact Analysis of Regulatory Legislation," PAD-81-03.

U.S. Office of Management and Budget (1985) *Regulatory Program of the U.S. Government* (Washington, D.C.: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1987) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1987 - March 31, 1988*, see in particular "The Role of Regulatory Impact Analysis," "The Competitive Impact of Regulation," and "Executive Oversight of Federal Regulation and Regulatory Paperwork".

U.S. Office of Management and Budget (1992) *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1991) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1991 - March 31, 1992* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1988) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1988 - March 31, 1989* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1992) *Mid-Session Review: The President's Budget and Economic Growth Agenda* (Washington: USGPO).

U.S. Office of Management and Budget (1990) *Regulatory Program of the United States Government, April 1, 1990 - March 31, 1991* (Washington: USGPO).

U.S. Regulatory Information Service Center (1992) *Unified Agenda of Federal Regulation*, April.

Uhler, Lewis K. (1989) *Setting Limits: Constitutional Control of Government* (Washington, D.C.: Regnery Gateway).

Vandervort, L. (1979) *Political Control of Independent Agencies* (Ottawa: Law Reform Commission).

Veilleux, G. and D.J. Savoie (1988) "Kafka's Castle: The Treasury Board of Canada Revisited," *Canadian Public Administration*, Vol. 13(4)

Veit, Suzanne (1990) "Purchase of Service Contracting in the Social Services in Canada" in Jeremy Robertson (ed.) *Privatization and Deregulation in Canada and Britain* (Aldershot: Dartmouth Publishing/The Institute for Research on Public Policy), pp. 199-217.

Victor, Peter A., Terrence N. Burrell, et al. (1981) *Environmental Protection Regulation: Water Pollution, and the Pulp and Paper Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 14, August).

Viscusi, W.Kip (1983) *Risk by Choice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Viscusi, W. Kip (1992a) *Fatal Trade-off: Public and Private Responsibilities for Risk* (New York: Oxford University Press).

Viscusi, W. Kip (1992b) *Smoking: Making the Risky Decision* (New York: Oxford University Press).

Viscusi, W. Kip (1992c) "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making" (Paper prepared for the Public Management Service meeting on Regulation and Competitiveness, Paris, November 16-17, mimeo).

Warren, Melinda (1991) "Regulation on the Rise: Analysis of the Federal Budget for 1992" (St. Louis: Washington University, Center for the Study of American Business, July).

Warren, Melinda and James Lis (1992) "Regulatory Standstill: Analysis of the 1993 Federal Budget" (St. Louis: Washington University, Center for the Study of American Business, Occasional Paper 105, June).

Waverman, Leonard (1982) "The Process of Telecommunications Regulation in Canada" (Ottawa: Economic Council of Canada, Working Paper No. 28, January).

Weidenbaum, Murray (1984) "Regulatory Reform Under the Reagan Administration" in George Eads and Michael Fix (eds.) *The Reagan Regulatory Strategy* (Washington, D.C.: Urban Institute).

West, Edwin G. and Michael McKee (1980) *Minimum Wages: The New Issues in Theory, Evidence, Policy and Politics* (Montreal/Ottawa: Institute for Research on Public Policy and Economic Council of Canada).

Whipple, C. (1985) "Redistributing Risk," *Regulation*, May/June, pp. 37-44.

White, Lawrence J. (1980) "Truth in Regulatory Budgeting," *Regulation*, March/April, pp. 44-46.

White, Lawrence J. (1981) *Reforming Regulation: Processes and Problems* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.).

Wildavsky, Aaron (1979a) "No Risk is the Highest Risk of All," *American Scientist*, Vol. 67, pp. 32-37.

Wildavsky, Aaron (1979b) *The Politics of the Budgetary Process* 3rd ed. (Boston: Little, Brown).

Wildavsky, Aaron (1980) "Richer is Safer," *The Public Interest*, Vol. 60, pp. 23-39.

Wildavsky, Aaron (1988) *Searching for Safety* (New Brunswick, N.J.: Transaction Books).

Wilen, James E. (1981) *The British Columbia Roe Herring Industry* (Ottawa: Economic Council of Canada, Technical Report No. 21, October).

Williams, Ginette (1992) "Examination of Regulations - The Federal System" (Unpublished paper prepared for PCOJ, Ottawa, mimeo).

Wilson, James Q. (1974) "The Politics of Regulation" in James McKie (ed.) *Corporate Responsibility and the Business Predicament* (Washington, D.C.: Brookings Institution), pp. 135-168.

Wilson, James Q. and Patricia Rachal (1977) "Can the government regulate itself?" *The Public Interest*, No. 46-49, pp. 3-14.

Wilson, James Q., ed. (1980) *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books).

Wolfson, A.D., et al. (1980) "Regulating the Professions: A Theoretical Framework" in Simon Rottenberg (ed.) *Occupational Licensure and Regulation* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute), pp. 180-214.

Yeager, Peter C. (1991) *The Limits of Law: The Public Regulation of Private Pollution* (New York: Cambridge University Press).

Zeckhauser, R.J. and W. Kip Viscusi (1990) "Risk Within Reason," *Science*, Vol. 248, No. 4955, pp. 559-564.

MAIL POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid | Port payé

Lettermail | Poste-lettre

K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

Available from Canada Communication Group – Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada – Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Gover
Publicati

CANADA

INDEX

SUBCOMMITTEE ON

Regulations and Competitiveness

OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

LIBRARY
University of Toronto

HOUSE OF COMMONS

Issues 1–23 • 1991-1993 • 3rd Session • 34th Parliament

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USER

This index is subject–based and extensively cross–referenced. Each issue is recorded by date; a list of dates may be found on the following page.

The index provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. The numbers immediately following the entries refer to the appropriate pages indexed. The index also provides lists.

All subject entries in the index are arranged alphabetically, matters pertaining to legislation are arranged chronologically.

A typical entry may consist of a main heading followed by one or more sub–headings.

Income tax
Farmers
Capital gains

Cross–references to a first sub–heading are denoted by a long dash.

Capital gains *see* Income tax—Farmers

The most common abbreviations which could be found in the index are as follows:

1r, 2r, 3r, = first, second, third reading A = Appendix amdt. = amendment Chap = Chapter g.r. = government response M. = Motion o.q. = oral question qu. = question on the *Order Paper* R.A. = Royal Assent r.o. = return ordered S.C. = Statutes of Canada S.O. = Standing Order

Political affiliations:

BQ	Bloc Québécois
Ind	Independent
Ind Cons	Independent Conservative
L	Liberal
NDP	New Democratic Party
PC	Progressive Conservative
Ref	Reform Party of Canada

For further information contact the
Index and Reference Service — (613) 992–8976
FAX (613) 992–9417

INDEX

HOUSE OF COMMONS SUBCOMMITTEE

THIRD SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1992—

May:	7th, 1; 12th, 2.
June:	1st, 3; 2nd, 4; 3rd, 5; 4th, 6; 9th, 7; 10th, 8; 11th, 9; 16th, 10; 17th, 11.
September:	8th, 12; 9th, 13; 14th, 14; 15th, 15, 16; 16th, 17, 18; 17th, 19.
November:	2nd, 20; 3rd, 21; 4th, 22; 17th, 30th, 23.
December:	7th, 10th, 23.

1-800 telephone numbers *see* Government departments—Service

Aboriginal peoples
Aboriginal Economic Program, **9**:8

Ackermans, Faye (C.P. Rail)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:52

Adams, David M. (Canadian Meat Council)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **20**:32-42

Aeronautics Act *see* Airline industry

Agri-Food Competitiveness Council *see* Regulatory reform/review

Agri-food sector
Government departments responsible, overlapping problems, **1**:26-8, 59-60; **12**:5, 12-3; **15**:24-7; **20**:34, 36-7, 41; **21**:80; **22**:65

Agriculture
Biotechnological advancements, regulatory application, **18**:10-2; **19**:30
Chemical producing industry, relationship, **18**:15-7
Chemical use, restricting, United States advantaged, **9**:20-1; **15**:23; **18**:5-6
Commodity concentration, environmental/trade concerns, **18**:5, 15-6
Environmental sustainability, ensuring, **18**:12
See also Agriculture—Commodity concentration
Farmers, status, financial conditions, **18**:7-8, 15, 22-3
Free trade agreements, impact, **18**:19-20
Government policy statement, *Growing Together*, **18**:4
Government programs, focus, **11**:5
Regulations
Alternatives, voluntary action, deregulation, **11**:16-7, 22-3; **18**:8-9, 12-3; **22**:66
Information/data base, availability, **11**:21-2
Regulatory reviews impacting, **1**:15; **18**:4-5, 7-8, 13, 23
Research, funding, **18**:9
Seeds, legislation, United States comparing, **8**:16
Supply management, Agriculture Department regulatory review addressing, **11**:22; **19**:25
See also Beef cattle industry; Canadian Council of Grocery Distributors; Committee—Submissions; Dairy industry; Fertilizer manufacturing industry—Goods and services tax; Fruits and vegetables; Grains and oilseeds sector; Poultry industry

Agriculture Department
Inspection tasks, private sector role, Nielsen Task Force recommendations, **11**:24-6, 29-30
Minister *see* Grains and oilseeds sector—Transportation
Other government departments, relationship, **11**:13
Performance, **15**:24
Regulatory process, **11**:23-4, 33-5; **12**:22; **14**:14; **21**:42
Regulatory review
Advisory panels, consultations, **11**:5-9, 15, 32-3; **14**:5-7, 12-5, 20-1; **15**:20-2; **18**:33; **19**:24; **22**:62
Committee study, **11**:4-35; **14**:4-31
Food Production and Inspection Branch, **11**:6, 9-11, 26, 33-4; **18**:15

Agriculture Department—*Cont.*
Regulatory review—*Cont.*
Grains and Oilseeds Branch, **11**:6, 10-1, 34; **14**:5
Process, **2**:30; **11**:11, 15-9, 30-2, 34-5; **21**:89; **22**:64-5, 67
Provincial co-ordination, **11**:12
Report, content, Committee review, **11**:12-4
See also Agriculture—Supply management; Organizations appearing

AGT *see* Alberta Government Telephone

Air Transport Association
Representation, **15**:4
See also Organizations appearing

Airline industry
Aeronautics Act, regulations, delay, **15**:10
Competitiveness, regulations affecting, **1**:33-4; **5**:16
Quality management practices, **15**:15
Regulatory process
Consultation, **15**:11, 13-5
Inspections, pilots' competency, **15**:7, 11
Transport Department expertise/resources, **15**:12
Safety regulations, need, **15**:9, 12-3

Airports
Privatization, **5**:13-5

Alberta Government Telephone
History, **21**:8
See also Organizations appearing

Allied Chemical *see* Environment

Althouse, Vic (NDP—Mackenzie)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:30-3

Angus, Iain (NDP—Thunder Bay—Atikokan)
Agri-food sector, **15**:24-5
Airline industry, **15**:11-2
Food products, **15**:26
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **15**:11-2, 24-6; **16**:12-3, 21, 24-5; **19**:26-7, 32
Retail industry, **16**:24

Animal welfare *see* Beef cattle industry—Animal care codes of practice

Anthony, Nancy Hughes (Consumer and Corporate Affairs Department)
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:4-18, 20-30

Anti-monopoly regulations *see* Competition

Apedaile, M.D. (C.P. Rail)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:47-61

Appendices
Consumer and Corporate Affairs Department, *Regulatory Review Factsheet*, **4A**:1
Hopkins, Prof. Thomas D., Rochester Institute of Technology, brief, **15A**:1-16
Stanbury, Prof. W.T., *Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992*, **23A**:1-293

Arsenault, Kevin J. (National Farmers Union)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:15-7, 19-21, 23

Auditor General *see* Regulatory process

Auditor General's Office
Document, "Improving Accountability and Operations of Regulatory Programs", 7:19-20
See also Organizations appearing

Auditor General's Reports *see* Regulatory reform/review

Audits *see* Business—Taxation; Small business—National Revenue Department

Australia *see* Mining industry—Regulatory process

Automobile industry
Fuel efficiency regulations, **21**:23-4
Quality management practices
General Motors of Canada Ltd. example, 7:24
Japan, comparing, 7:25-6

Axworthy, Chris (NDP—Saskatoon—Clark's Crossing)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **2**:17-20
Regulatory reform/review, **2**:17-8
Telecommunications industry, **2**:20

Baby equipment
Cribs, **2**:28; **13**:4, 7
Walkers, prohibiting, **4**:5, 17-20

Baldwin, Susan (Committee Clerk)
Procedure and Committee business, Acting Chairman, **10**:26

Bank machine cards *see* Debit cards

Banks, Sandra (Grocery Products Manufacturers of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:11-2, 14

Barley *see* Grains and oilseeds sector

Beef *see* Meat

Beef cattle industry
Animal care codes of practice, **21**:85-6
Economic health, **21**:79
Grain policies, impact, **21**:84-5
Methane gas, environmental issue, **21**:88

Beer *see* Breweries; Grocery distributors

Bélanger, Gilles J. (Canadian Trucking Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **20**:18-31

Bélanger, Jean M. (Canadian Chemical Producers' Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **16**:4-15

Bell, Dave (Transport Department)
Transport Department, regulatory review, Committee study, **5**:6-8, 10, 15

Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government *see* Ontario—Public Service

Bicycle helmets
Safety standards, **2**:27

Bilingualism *see* Official languages policy/bilingualism

Bill C-62 *see* Telecommunications Act (Bill C-62)

Biotechnology industry
Regulatory development, statutory authority, **9**:28-30
See also Agriculture

Bishop, Robert (Further Poultry Processors Association of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **13**:15-7

Bjarnason, Dr. Harold (Agriculture Department)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:10-1, 14, 19, 34; **14**:4-31

Blackburn, Robert G. (Industry, Science and Technology Department)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **9**:19, 22-3, 25, 28-31

Blue box recycling programs *see* Soft drink industry—Provincial regulations

Boats *see* Tourism

Books *see* Lee Valley Tools Ltd.; Publishing industry

Bottles *see* Soft drink industry

Boucher, Michel (University of Québec)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:8, 35-7, 62-3

Brazier, Donald V (Federally Regulated Employers in Transportation and Communication)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:67-78

Brehaut, Henry (Mining Association of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:52-6, 61-2, 64-5

Breweries
Trade, interprovincial barriers, **1**:39, 63

Brightwell, Harry (PC—Perth—Wellington—Waterloo)
Agriculture, **9**:21
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:14-7, 28-9
Dairy industry, **12**:14, 16-9
Poultry industry, **13**:28
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **7**:17-8, 25-6; **9**:21; **12**:13-4, 16-9; **13**:28
Round table discussion, **1**:6, 12
Transport Department, regulatory review, Committee study, **5**:16-7

Brown, David (C.D. Howe Institute)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:39-50

Brown, Jim (Canadian Fertilizer Institute)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **12**:23-5

Brown, Stanley (Price Waterhouse)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **17**:12-25

Bruun, Anders (Prairie Pools Inc.)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:8, 17-20, 55-6, 65-6

Buccini, John (Environment Department)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **6**:4-7, 9-12, 14-21, 23-5, 27-30, 32-6

Bungee jumping
Equipment regulations, **4**:23

Burnett, Thomas C. (Inco Limited)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:72-5, 77-81, 83

Business
Publication, *Selling to Government*, **10**:13-4
Regulations, costs, **13**:12-3
Standards, quality management practices
Competitiveness, relationship, **13**:5; **17**:24-5
Employee treatment/morale, **17**:21-2
Prices, impact, **7**:22-3
Public Service application, **7**:26; **17**:13, 16
Quality assurance/quality control, **7**:24
Service sector examples, ISO application, **17**:15, 18-9
Taxation, audits, **17**:19, 24
See also Consumer and Corporate Affairs Department—Regulatory review; Regulatory process—Consultation—Responsibilities; Small business

Butland, Steve (NDP—Sault Ste. Marie)
Business, **17**:21-2
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **17**:9-10, 21-2
Retail industry, **17**:9-10

Cabinet Ministers
Number, reducing, **21**:115-6
See also Regulations—Accountability—Categories; Regulatory reform/review—Parliament

Caldwell, Jim (Canadian Cattlemen's Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:79-90

Campbell, Ian (Canadian Passenger Vessel Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:30-8

Canada Gazette *see* Regulatory process

Canada Labour Code *see* Labour—Regulations

Canada Post Corporation *see* Hazardous products—Transporting

Canada-United States Free Trade Agreement
Industry competitiveness, improving, **1**:26
Regulatory harmonization process, **1**:22; **4**:24-5; **8**:4, 13-4, 16-8; **9**:31-2; **15**:40; **21**:106; **22**:6-7
Labelling example, small business costs, **8**:5-6, 10-1
Metric measurement, **8**:15-6
Transportation, application, **5**:13-4
See also Medicare

Canadian Association of Petroleum Producers
Representation, **20**:4
See also Organizations appearing

Canadian Association of Regulated Importers
Representation, **13**:20
See also Organizations appearing

Canadian Bankers' Association *see* Financial institutions—Regulatory process

Canadian Cattlemen's Association
Representation, **21**:81-2
See also Organizations appearing

Canadian Chamber of Commerce
Annual reports, **4**:24
See also Organizations appearing; Regulations

Canadian Chemical Producers' Association
Prosperity Initiative involvement, **16**:4
Representation, **16**:15
See also Organizations appearing

Canadian Coast Guard *see* Shipping industry; Tourism—Boats

Canadian Council of Grocery Distributors
Consultation, other agriculture related sectors, **16**:25
Representation, **16**:16
See also Organizations appearing

Canadian Environmental Protection Act
Administration, **6**:5
Review, **16**:10

Canadian Exporters' Association
Representation, **22**:84
See also Organizations appearing; Regulatory reform/review

Canadian Federation of Agriculture
Representation, **22**:68
See also Organizations appearing

Canadian Federation of Independent Business *see* Organizations appearing

Canadian Fertilizer Institute
Representation, **12**:19
See also Organizations appearing

Canadian Grain Commission
Operations, **11**:25; **14**:28; **18**:12
See also Grains and oilseeds sector

Canadian Human Rights Act *see* Labour—Regulations

Canadian Human Rights Commission
Performance, **21**:70-1

Canadian International Trade Tribunal *see* Food processing and packaging industry—Competitiveness

Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association *see* Organizations appearing

Canadian Manufacturing Association *see* Regulatory reform/review

Canadian Manufacturing Industries Forum
Representation, **21**:18
See also Organizations appearing

Canadian Meat Council *see* Organizations appearing

Canadian Organization of Small Business
Representation, functions, **10**:5, 12
See also Organizations appearing

Canadian Passenger Vessel Association *see* Organizations appearing

Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission *see* Telecommunications industry

Canadian Soft Drink Association *see* Organizations appearing

Canadian Standards Association
Operations, performance, **10**:27, 29
See also Electrical appliances industry; Organizations appearing

Canadian Trucking Association *see* Organizations appearing

Canadian Wheat Board
Mandate, **14**:7; **18**:12
See also Grains and oilseeds sector—Barley—Canadian Grains Commission—Pooling system

Cans *see* Food products

CAPP *see* Canadian Association of Petroleum Producers

Carleton University *see* Organizations appearing

CBA *see* Canadian Bankers' Association

C.D. Howe Institute *see* Organizations appearing

CFA *see* Canadian Federation of Agriculture

CFCs *see* Chlorofluorocarbons

Chemical producing industry
Competitiveness
Federal-provincial taxation, capital costs, affecting, **16**:10-1
Transportation deregulation, impact, **16**:11-2
Environment programs, United Nations recognition, **16**:5
Environmental regulations
Government levels/departments, co-ordinating, **16**:7, 14-5
Industry, Science and Technology Department document, **1**:23
International harmonization, NAFTA impact, **16**:15
New substances, United States comparing, **1**:23; **16**:10, 14
Voluntary action, **6**:30-1; **16**:8-10
Government departments consultation, **16**:6
Safety testing, international co-operation, **2**:10
See also Agriculture; Grains and oilseeds sector

Chemicals *see* Agriculture

Children
Play equipment, safety standards, **10**:32
See also Baby equipment; Toys

Chile *see* Mining industry—Environmental regulations

Chlorofluorocarbons *see* Environment

Citizen's Code of Regulatory Fairness *see* Small business—Regulations

CITT *see* Canadian International Trade Tribunal

Cloghesy, Michael (Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:7, 22-4, 52, 64

Cocksedge, Dr. Allan (Agriculture Department)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:9, 15, 17, 31-3

Codex alimentarius *see* Food products—Standards

Collective bargaining *see* Labour—Regulations

Committee
Correspondence *see* Federally Regulated Employers in Transportation and Communication
Mandate, **1**:6, 10-1, 25, 28, 46-7, 54, 65-6; **2**:4-5, 11, 21-3; **5**:17; **22**:10
Target date, **1**:67; **2**:11, 20
Submissions, agriculture related, **11**:7
Witness list, reducing, **9**:11
See also Agriculture Department—Regulatory review; Procedure and Committee business; Rochester Institute of Technology; Small business—Minister of State (Small businesses and Tourism)

Committee studies and inquiries
Agriculture Department, regulatory review, **11**:4-35; **14**:4-31
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, **4**:4-30
Regulations, competitiveness, relationship, **2**:4-34; **6**:4-38; **7**:4-26; **8**:4-26; **9**:4-33; **10**:5-72; **12**:4-26; **13**:4-28; **15**:4-43; **16**:4-26; **17**:4-25; **18**:4-52; **19**:4-33; **20**:4-43; **21**:6-137; **22**:5-95
In camera meetings, **23**:3, 5-6
Round table discussion, **1**:6-67
Regulatory process, **3**:4-33
Transport Department, regulatory review, **5**:4-18

Communications Department *see* Publishing industry

Competition
Anti-monopoly regulations, **5**:13-4

Competition Act
Amendments, **4**:10-1

Competition Tribunal *see* John Labatt Ltd.

Competitiveness
Literacy, education, significance, **8**:21
See also Airline industry; Business—Standards; Canada-United States Free Trade Agreement—Industry; Chemical producing industry; Electrical appliances industry; Food processing and packaging industry; Manufacturing sector—Standards; Poultry industry; Regulations; Regulatory reform/review—Agri-Food Competitiveness Council—Objective; Standards; Trucking industry

Competitiveness council *see* Agri-Food Competitiveness Council; Regulations—Canadian Chamber of Commerce

Competitiveness tests *see* Regulatory reform/review—Agri-Food Competitiveness Council—Canadian Manufacturing Association

Computer registry *see* Regulations—Data base

Congress *see* United States—Regulatory process

Consumer and Corporate Affairs Department
Mandate, **4**:4
Regulatory process, complaints, etc., **4**:24, 26-7
Regulatory review
Business consultation, **4**:9-10, 21; **10**:67-8; **22**:10-1, 42
Committee study, **4**:4-30
Objectives, plans, **2**:30; **4**:6-7, 9-10, 20-3
Public consultation, conference, Informetrica involvement, **4**:7-8, 23
Time frame, **4**:8
See also Appendices; Organizations appearing; Paper products industry—Facial tissues; Standards Council of Canada

Consumers
Public information, significance, **4**:6
See also Environmental regulations; Standards

Consumers' Association of Canada
Activities, **19**:16-7
Funding, **19**:23-4
United States, international liaisons, **19**:30-1
See also Organizations appearing; Regulatory process—Consultation

Cook, Hugh (Environment Department)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **6**:13-4, 17, 22, 34-5

Co-operative *see* Trucking industry

COSB *see* Canadian Organization of Small Business

Cost-benefit analyses *see* Environmental regulations; Regulatory process—Impact/cost-benefit analyses

Couture, Clément (PC—Saint-Jean) (Vice-Chairman)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **14**:16, 18, 26-9
Airline industry, **15**:10
Chemical producing industry, **16**:6-7, 15
Committee, **2**:20-1
Food processing and packaging industry, **15**:26-7
Grains and oilseeds sector, **14**:18, 26-9
Grocery distributors, **16**:23-4
Poultry industry, **13**:24-5, 28
Procedure and Committee business
Documents, **2**:32
Organization meeting, **1**:9-10
Printing minutes and evidence, M., **1**:9
Quorum, M., **1**:9
Staff
M., **1**:10
M., **16**:15-6
Witnesses, **2**:32
References
Election as Vice-Chairman, **1**:9
Vice-Chairman taking Chair, **16**:3
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **2**:20-2, 32; **13**:8-10, 24-5, 28; **15**:9-10, 25-7; **16**:6-7, 15, 23-4
Round table discussion, **1**:8
Standards, **13**:8-10

C.P. Rail *see* Organizations appearing

Cribs *see* Baby equipment

Cross-border shopping
Discouraging, **8**:21-2; **10**:62; **18**:17-8
See also Retail industry

CRTC *see* Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

CSA *see* Canadian Standards Association

Curry, Laurie (Grocery Products Manufacturers of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:11

Customer Service Task Force *see* Ontario—Public Service

Cutforth, Dan (Western Canadian Wheat Growers Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:26, 35, 37-9

Dairy industry
Imports, competition, **12**:8, 14-8
Milk, availability, **12**:19
New products, regulatory approval, **12**:12-3
Packaging and labelling, metric measurement, **12**:5, 10-2
Prices, United States comparing, **12**:6-7, 18; **18**:18-9
Products, fat content, **12**:13-4
Quota system, **12**:7-8, 16-8
Regulations, other countries comparing, **12**:9
Regulatory process, consultation, **12**:9
Transportation regulations, impact, **12**:9-10

de Valk, Robert (Further Poultry Processors Association of Canada; Canadian Association of Regulated Importers)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **13**:17-28

Dean, Mary (Canadian Cattlemen's Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:86, 90

Debit cards
Code of practice, **4**:5, 16
Legislation, **1**:36

Deregulation *see* Agriculture—Regulations; Chemical producing industry—Competitiveness; Oil and natural gas industry; Transportation—Safety; United States

Desautels, Denis (Auditor General's Office)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **7**:4-6, 8-9, 12-3, 19-20

Development *see* Sustainable development

Domino, Len (Canadian Organization of Small Business)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:7-12, 15, 17-20, 22-3, 25-6

Dorin, Murray W. (PC—Edmonton Northwest)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:19, 21, 29, 34-5
Airline industry, **5**:16
Committee, **9**:11
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:11-4, 18, 25-6
Industry, Science and Technology Department, **9**:32
Mail order business, **9**:27
Ontario, **19**:9, 13

Dorin, Murray W.—*Cont.*
Procedure and Committee business
Documents, **2**:32
Staff, **2**:33-4
Witnesses, **2**:33
References, *in camera* meetings, **23**:3-6
Regulations, **4**:25-6
Competitiveness, relationship, Committee study, **2**:26-9, 32-4; **7**:18-9, 23-4; **9**:8, 10-4, 16-7, 27, 32; **10**:35-8, 70-1; **19**:9, 13, 24, 32-3
Round table discussion, **1**:9, 49-51, 61-2
Regulatory process, **4**:11, 14; **10**:70-1
Committee study, **3**:17, 24-8, 32
Regulatory reform/review, **1**:49
Small business, **9**:16-7
Standards, **10**:35-6
Transport Department, regulatory review, Committee study, **5**:16-7
United States, **9**:32; **19**:32-3

Eastcott, Don (Canadian Organization of Small Business)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:5-6, 12-4, 16-8, 20-1, 23-5

Easter, Wayne (National Farmers Union)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:4-19, 21-2

Economic Council of Canada *see* Organizations appearing; Regulatory reform/review—1970's

Economic policy
Federal-provincial harmonization, need, **21**:32-3
Group of Seven, summit consensus, **21**:124
See also Regulations—Costs

Education *see* Competitiveness—Literacy

Electrical appliances industry
Competitiveness, CSA hindering, United States comparing, **8**:8-10, 23

Emissions *see* Environment; Mining industry

Employment equity programs
Compliance difficulties, **10**:59-60; **12**:21; **21**:37-8, 69-70

Energy, Mines and Resources Department *see* Peat moss producers

Entertainment *see* Performing arts industry

Environment
Emissions
Industry reporting, **16**:9
Industry trading permits, **6**:35-7
Ozone layer depletion
Chlorofluorocarbons, phasing-out, Allied Chemical, impact, **6**:17-26
Regulations, new, consultations, **6**:27
See also Agriculture; Beef cattle industry—Methane gas; Canadian Environmental Protection Act; Chemical producing industry; Emissions; Grains and oilseeds sector—Quota system; Placer Dome Inc.; Shipping industry

Environment Department
Industry, Science and Technology Department relationship, **6**:7-8
Regulatory process, **6**:15
Consultations, **6**:10-2, 23-4
Statutory authority, **6**:15-7
Regulatory responsibilities, volume, **6**:5, 32-3
See also Organizations appearing

Environment Protection Agency *see* United States—Gasoline

Environmental regulations
Alternatives, voluntary action, taxes, etc. **1**:41; **2**:9-10; **6**:5, 33-8; **10**:30
Consumer demand, significance, **6**:34-5
Cost-benefit analyses, **6**:30-2
International agreements, regulations resulting, **6**:6-7
International standards, **1**:43; **10**:30; **21**:136
Necessity, garbage example, **10**:49-50
Organization for Economic Co-operation and Development addressing, **22**:67
Packaging and labelling, **4**:16
Pollutant inventory reporting system, federal-provincial governments harmonizing, **22**:74
See also Chemical producing industry; Grocery distributors; Mining industry; Oil and natural gas industry; Pulp and paper industry; Sustainable development

Esquirol, Hubert (Western Canadian Wheat Growers Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:23-40

Europe
European Community Council regulations/directives, implementation, **21**:132-3
Standards, countries, mutual recognition, **10**:42-4; **21**:135-6
Trade, **2**:12; **7**:20; **21**:124
See also Imports; Trade—Standards

European Community Council *see* Europe

Exports
United States
Kimberly-Clark Limited, company policy, **22**:43
Regulations, **8**:18-9
See also Fertilizer manufacturing industry; Food processing and packaging industry; Grains and oilseeds sector—Canadian Grain Commission; Paper products industry—Facial tissues; Poultry industry; Soft drink industry

Facial tissues *see* Paper products industry

F.A.C.T.S. *see* Fair Access to Canada's Transportation System Coalition

Fair Access to Canada's Transportation System Coalition
Representation, **18**:41
See also Organizations appearing

Falconbridge Ltd. *see* Mining industry—Emission controls

Farmers *see* Agriculture; Fertilizer manufacturing industry—Goods and services tax

Federal Regulatory Plan *see* Regulatory process—Planning

Federal Regulatory Process—An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies *see* Regulatory process—Document

Federally Regulated Employers in Transportation and Communication
Brief, response, H.P. Hansen, Deputy Minister of Operations, Labour Department, correspondence, **21**:72
Representation, **21**:67, 73
See also Organizations appearing

Feick, Robert M. (Canadian Association of Petroleum Producers)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **20**:7-17

Fertilizer manufacturing industry
Exports, United States, **12**:22-3
Goods and services tax application, farmers hindered, **12**:20
Patents, **12**:26
Quality assurance program, United States comparing, **2**:12; **12**:22, 24-5
Regulations, application, **12**:25-6

Fiberglass production
Insulation, regulations, **21**:32

FIC *see* Food Institute of Canada

Finance Department
Minister *see* Regulations—Costs

Financial institutions
Federal-provincial harmonization, **2**:25-6
Regulatory process, consultation, CBA complaint, **2**:31
Service charges, **4**:16
See also Debit cards

Fiorita, Dionigi M. (Lavery DeBilly)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:8, 33-5

Fisheries Act
Administration, **6**:5

Fontaine, Gabriel (PC—Lévis)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:14
Bungee jumping, **4**:23
Canada-United States Free Trade Agreement, **4**:24-5
Canadian Chamber of Commerce, **4**:24
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:9-11, 23-5, 30
John Labatt Ltd., **4**:10
References, *in camera* meeting, **23**:3-5
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:21-2, 44-6, 51, 66-7; **17**:22-4
Regulatory process, Committee study, **3**:22-3
Trade, **4**:10
Transport Department, regulatory review, Committee study, **5**:13-5
Trucking industry, **10**:21

Food Institute of Canada
Representation, **15**:16-7, 21
See also Food processing and packaging industry—Regulatory reform/review; Organizations appearing

Food processing and packaging industry
Competitiveness, Canadian International Trade Tribunal study, **15**:17, 23
Exports, United States packaging and labelling legislation, implications, **22**:6, 12
Inspections, quality, **1**:27-8; **15**:18, 25-6; **22**:14-5
New products, regulations, **1**:27
Provincial packaging regulations, interprovincial trade hindered, **15**:28; **22**:7, 11-2
Regulations
Government departments/levels, overlapping/differing, **15**:17, 27; **22**:8
Obsolete, **11**:11-2
Regulatory process, consultation, **15**:26-7
Regulatory reform/review
Food Institute of Canada recommendations, **15**:18-20
International harmonization, significance, **1**:42; **15**:18, 22, 24

Food Production and Inspection Branch *see* Agriculture Department

Food products
Cans, lead/tin content, **8**:14-5, 25
Consumer awareness, labelling information, **4**:16-7; **15**:26; **18**:6; **19**:27
Grading/inspecting, **11**:17-8
Standards, international harmonization, *codex alimentarius*, **1**:65; **11**:26-30; **12**:5, 9; **22**:15, 93-4
United States imports, **22**:62
Border inspections, improving, **1**:27, 58-9; **15**:19; **22**:6, 8-10, 12, 16-7
Increasing, supply management policy encouraging, **22**:13-4
See also Dairy products; Grains and oilseeds sector

Foster, Maurice (L—Algoma)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:11-4

Free trade *see* Agriculture; Canada-United States Free Trade Agreement; Lumber industry; North American Free Trade Agreement

FRETCO *see* Federally Regulated Employers in Transportation and Communication

Fruits and vegetables
Kiwi fruit, **11**:21
Potatoes, Prince Edward Island, United States ban, **18**:10

Fuel *see* Automobile industry; Gasoline

Further Poultry Processors Association of Canada
Representation, **13**:20
See also Organizations appearing

G-7 *see* Group of Seven

Garbage *see* Environmental regulations—Necessity

Gariépy, Jean (Consumer and Corporate Affairs Department)
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:18-20, 23-8

Gas industry *see* Oil and natural gas industry

Gasoline *see* United States

GATT *see* General Agreement on Tariffs and Trade

GDP *see* Gross domestic product

Geci, John F. (Canadian Council of Grocery Distributors)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **16**:16-26

General Agreement on Tariffs and Trade *see* Grains and oilseeds sector; Poultry industry

General Motors of Canada Ltd. *see* Automobile industry—Quality management practices

Gilmore, Alan (Auditor General's Office)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **7**:7-12, 14-9

Goffin, David W. (Canadian Chemical Producers' Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **16**:11-2, 14-5

Goods and services tax *see* Fertilizer manufacturing industry; Small business

Government departments
Information collection, restricting, **9**:7
Paper reduction program, **9**:7-8
Regulatory review, process, **2**:30-1
Service, 1-800 telephone numbers, **21**:112
See also Chemical producing industry; Pesticides; Regulatory process; Regulatory reform/review

Government departments appearing *see* Organizations appearing

Government procurement
Standards, ISO levels, Supply and Services Department adopting, **21**:25

Government spending *see* Regulations—Categories

Governor in Council *see* Regulations—Categories; Regulatory process

Grain elevators *see* Grains and oilseeds sector; United States—Regulations

Grains and Oilseeds Branch *see* Agriculture Department

Grains and oilseeds sector
Barley, Canadian Wheat Board jurisdiction, **18**:14, 20-1, 38
Canadian Grain Commission/Canadian Wheat Board, exports, relationship, **1**:18-9; **14**:11, 16-9, 21-3, 26-7; **21**:40-3, 45-50
Chemical producing industry, relationship, **21**:51
Food product prices, influence, **21**:43-4
General Agreement on Tariffs and Trade, subsidies, impact, **21**:46-7, 50-1
Grain elevators, regulated charges, impact, **14**:10, 15, 28-9; **18**:29, 34-5, 39-40
Organizations, conflicting positions, **14**:18-9, 29-30; **18**:27; **21**:47-9
Pooling system, Canadian Wheat Board policy, **18**:26-7
Processors, related industries, policies assisting, **14**:23-4
Quality standards, seeds/weather, affecting, **14**:27-8
Quota system, environmental considerations, **14**:11, 16-7, 25
Regulatory reform, need, Western Canadian Wheat Growers Association position, **18**:23-4, 27
Regulatory review, statutes addressed, **14**:7-12, 30-1

Grains and oilseeds sector—*Cont.*
Transportation and handling, **14**:15-6; **18**:29-31, 36-40; **21**:41, 44-5, 49; **22**:53, 58-60
Policy, federal/provincial agriculture ministers studying, **18**:41
Provincial barriers, **18**:27-8, 33
Rail cars, farmers' access, **18**:25-7
Rail freight rates, **18**:48-9
Western Grain Transportation Act, seaway transportation disadvantaged, **18**:28, 41-9, 50-2; **21**:92, 96-8, 100-1
See also Beef cattle industry

Gray, Brien (Canadian Federation of Independent Business)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:110-1, 113-5, 117-20

Great Britain
Trade, **7**:21

Grocery distributors
Beer/wine sales, allowing, **16**:18-9
Environmental regulations, impact, **16**:21
Prices, factors influencing, **16**:19-20, 23-4

Grocery Products Manufacturers of Canada
Representation, objectives, **22**:5
See also Organizations appearing

Gross domestic product *see* Manufacturing sector—Profitability

Group of Seven *see* Economic policy

Growing Together *see* Agriculture—Government policy statement

Haighton, Robin (Canadian Standards Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:32

Haney, Mark (Consumers' Association of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **19**:23-4, 26-30, 32

Hansen, H.P., Deputy Minister of Operations, Labour Department *see* Federally Regulated Employers in Transportation and Communication

Harbour commissions *see* International Association of Great Lakes Ports

Harper, Ron (Industry, Science and Technology Department)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **6**:7-9, 12-3, 20-1, 24, 26, 28-9, 31-2, 37-8

Hazardous products
Regulations, number, **4**:7
Transporting, **20**:28
Canada Post Corporation policy, **8**:23-4
See also Occupational health and safety

Health and safety
Regulations, technology, relationship, **13**:4-5
Standards, defining, **3**:11; **4**:26-7; **5**:6-7
See also Airline industry—Safety; Bicycle helmets; Chemical producing industry—Safety testing; Children; Occupational health and safety; Regulations—Categories; Tourism—Boats; Toys; Transportation

Health care sector
Regulations, impact, **2**:8-9

Hilton, R.J. (Inco Limited)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:75-9, 81-3

Hockin, Hon. Thomas (PC—London West; Minister of State (Small Businesses and Tourism) to January 4, 1993; Minister for Science and Minister of State (Small Businesses and Tourism) from January 4, 1993 to June 25, 1993; Minister for International Trade from June 25, 1993)
Aboriginal people, Aboriginal Economic program; **9**:8
Agriculture, chemical use, **9**:20-1
Biotechnology industry, **9**:28
Canada-United States Free Trade Agreement, regulatory harmonization process, **9**:31-2
Government departments
Information collection, **9**:7
Paper reduction program, **9**:7-8
Industry, Science and Technology Department
Management quality, **9**:23
Paper reduction initiatives, **9**:32-3
Suppliers, **9**:22
Mail order business, United States competition, **9**:27
Regulations
Canadian Chamber of Commerce, **9**:6-7
Competitiveness, relationship, Committee study, **9**:4-10, 12-8, 20-8, 31-3
Data base, **9**:13-4
International harmonization, **9**:5
Porter, Michael, hypothesis, **9**:6
Prescriptive/innovative style, **9**:5
Regulatory process, appeal/review mechanism, **9**:12, 27-8
Small business
Goods and services tax, **9**:8-9, 17-8, 26
National Revenue Department, **9**:15-6
Regulations, **9**:4, 7, 10, 23-4, 26
Research and development, **9**:6
Statistics, **9**:5
Tariffs, international harmonization, **9**:5, 31
Trade
Provincial barriers, **9**:5, 25
Statistics, **9**:8
United States, government departments, **9**:32

Hopkins, Prof. Thomas D. (Rochester Institute of Technology)
References *see* Appendices
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **15**:28-43

How Regulators Regulate *see* Smith, Vernon

Howe, Ray (Prairie Pools Inc.)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:39-52

IAGLP *see* International Association of Great Lakes Ports

ICI Canada Inc.
Operations, **12**:26

Impact analyses *see* Regulatory process—Impact/cost-benefit analyses; United States—Regulatory process

Imports
Europe, regulatory application, **8**:22-3
Labelling regulations, adherence, **1**:54; **4**:14-5
See also Dairy industry; Food products—United States; Meat; Paper products industry; Poultry industry—Regulations

Improving Accountability and Operations of Regulatory Programs *see* Auditor General's Office

***In camera* meetings** *see* Procedure and Committee business

Inco Limited
Operations, **22**:72
See also Mining industry—Emission controls; Organizations appearing

Income tax *see* Small business—Research and development

Industry *see* Canada-United States Free Trade Agreement; Environment—Emissions; Industry, Science and Technology Department—Regulatory process; United States—Regulatory process and *particular industries by name*

Industry, Science and Technology Department
Management quality, client responsiveness, **9**:22-3
Minister *see* Small business
Paper reduction initiatives, **9**:32-3
Prosperity Secretariat, issues addressing, **1**:43-5
Regulatory process, industry consultations, **6**:12
Suppliers, selecting, **9**:22
See also Chemical producing industry—Environmental regulations; Environment Department; Organizations appearing; Standards Council of Canada

Informetrica *see* Consumer and Corporate Affairs—Regulatory review

Inquiries *see* Committee studies and inquiries

Inspections *see* Agriculture Department; Airline industry—Regulatory process; Food processing and packaging industry; Food products—United States imports; Meat; Poultry industry; Regulatory process—Enforcement

Insulation *see* Fiberglass production

Interest groups *see* Regulatory process—Consultation

International Association of Great Lake Ports
Canadian section, harbour commissions/ports comprising, **21**:91
See also Organizations appearing

International Competitiveness Impact Assessment see Regulatory reform/review—Canadian Exporters' Association

International Standardization Organization *see* Business—Standards; Government procurement; Manufacturing sector—Standards; Regulatory process—Quality management practices; Small business—Standards; Standards; Trade—Standards

ISO *see* International Standardization Organization

Iwacaki, Caroline H. (Environment Department)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **6**:14-5, 30-1, 36-7

Jacobs, Scott (Organization for Economic Co-operation and Development)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:121-37

Japan
Economy, **2**:17-8
Trade, **7**:22
See also Automobile industry—Quality management practices

Jarvis, Hon. William H. (Kimberly-Clark Limited)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:42-3, 45-7

John Labatt Ltd.
Competition Tribunal decision, **4**:10

Johnson, Verne G. (Canadian Association of Petroleum Producers)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **20**:4-7, 10-15, 17

Jones Act *see* United States—Shipping industry

Justice Department *see* Regulatory process

Kennedy, S. Paul (International Association of Great Lake Ports)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:91-102

Kilgour, Laura Scott (Canadian Trucking Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **20**:29

Kilkenny, Joe (Kimberly-Clark Limited)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:43, 45-6

Kimberly-Clark Limited *see* Exports; Organizations appearing

Kiwi fruit *see* Fruits and vegetables

Knebel, Cheryl (Individual presentation)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:7, 37-9, 62

Koch, Alanna (Western Canadian Wheat Growers Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:33-4

Kyte, Christopher J. (Food Institute of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **15**:19, 21-3, 25-8
Round table discussion, **1**:7, 24-9, 58-60, 65

Labelling *see* Packaging and labelling

Labour
Regulations
Collective bargaining superseding, recommendation, **21**:68-9, 73-6
Duplication, employee complaints example, Canadian Human Rights Act/Canada Labour Code, **21**:69-70, 74-5
Statutory reviews/legislative amendments, impact, **21**:71-2
Workers' compensation legislation, federal-provincial overlapping, **21**:77

Labour unions *see* Unions

Langdon, Steven (NDP—Essex—Windsor)
Agriculture, **9**:20-1
Canada-United States Free Trade Agreement, **8**:14-7
Environment, **6**:17-26
Environmental regulations, **10**:49-50
Food products, **22**:16
Grains and oilseeds sector, **21**:96-8
Lumber industry, **10**:32-5
Meat, **20**:40
Oil and natural gas industry, **20**:13-4
Paper products industry, **22**:42-3
Poultry industry, **13**:26-7
Procedure and Committee business
In camera meetings, M., **1**:10
Information, **5**:13
Organization meeting, **1**:9-10
Vice-Chairman, M., **1**:9
References, *in camera* meetings, **23**:3-6
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **6**:17-26; **8**:14-7, 26; **9**:10, 14-8, 20-1, 28; **10**:17-9, 26, 32-5, 48-51, 63-6; **13**:13-4, 26-7; **20**:13-4, 22-4, 40; **21**:9-, 96-9; **22**:15-6, 24-7, 36, 42
Round table discussion, **1**:8, 14, 26
Regulatory process, **13**:14
Committee study, **3**:7, 21-2, 28-30
Regulatory reform/review, **10**:17, 19
Shipping industry, **21**:98-9
Small business, **9**:14-8
Soft drink industry, **22**:24-7
Tourism, **22**:36-7
Transport Department, regulatory review, Committee study, **5**:10-3
Trucking industry, **5**:10-3; **20**:22-4

Laporte, Rod (NDP—Moose Jaw—Lake Centre)
Agriculture, **18**:19, 22
Agriculture Department, **22**:67
Regulatory review, Committee study, **14**:9, 17, 19-26, 29-30
Canadian Federation of Agriculture, **22**:68
Grains and oilseeds sector, **14**:9, 21-6; **18**:20, 36-8, 49-52; **22**:57-9
Mining industry, **22**:78-9
Railways, **22**:60-1
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:19-22, 35-8, 49-52; **22**:57-61, 67-8, 78-80

Larson, Roger (Canadian Fertilizer Institute)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **12**:22, 25

Lavery DeBilly *see* Organizations appearing

Lead *see* Food products—Cans; United States—Gasoline

Lee, Derek (L—Scarborough—Rouge River)
Airline industry, **15**:12-4
Biotechnology industry, **9**:28-30
Environment Department, **6**:11, 15-7
Public Service, **9**:30
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **6**:9, 11, 15-7; **9**:28-30; **10**:25-6, 30-2; **15**:12-4, 18, 22, 38-9
Regulatory process, Committee study, **3**:19, 30-1
Regulatory reform/review, **10**:25-6
United States, **15**:38-9

Lee, Leonard (Lee Valley Tools Ltd.)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **8**:4-26

Lee Valley Tools Ltd.
Book sales, **8**:20-1
Suppliers, Canadian/foreign, **8**:23
United States subsidiary, **8**:17-9
See also Organizations appearing

Lesh, Norman (Canadian Council of Grocery Distributors)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **16**:23-4

Life-jackets *see* Tourism—Boats

Lister, Marilyn (Consumers' Association of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **19**:16-33

Literacy *see* Competitiveness

Lloyd, Gordon (Canadian Chemical Producers' Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **16**:7, 9-10, 13-4

Lobbyists *see* United States—Regulatory process

Loiselle, Hon. Gilles (PC—Québec; President of the Treasury Board and Minister of State (Finance) to June 25, 1993; Minister of Finance from June 25, 1993)
Agriculture Department, regulatory review, **2**:30
Bicycle helmets, safety standards, **2**:27
Chemical producing industry, safety testing, **2**:10
Committee, mandate, **2**:4-5, 11, 14, 21-3
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, **2**:30
Environmental regulations, alternatives, **2**:9-10
Fertilizer manufacturing industry, quality assurance program, **2**:12
Financial institutions
Federal-provincial harmonization, **2**:25-6
Regulatory process, consultation, **2**:31
Government departments, regulatory review, **2**:31
Health care sector, regulations, **2**:8-9
Public Service, PS 2000 program, **2**:24, 31
Regulations
Administering, **2**:7
Alternatives, **2**:10
Competitiveness, relationship, Committee study, **2**:4-31
Costs, **2**:18-9
International harmonization/mutual recognition, **2**:10, 15-6
Legislation, **2**:20-1
Objectives, **2**:29-30
Public opinion, **2**:22
United States, **2**:19
Regulatory process
Draft regulations, **2**:6
Enforcement, **2**:12
Penalties, **2**:11, 23
Planning, **2**:6
Quality management practices, **2**:13
Treasury Board role, **2**:11

Loiselle, Hon. Gilles—*Cont.*
Regulatory reform/review
1986 strategy, **2**:6
Time frame, **2**:10
Small business, regulations, **2**:24
Trade, standards, **2**:12
Transport Department, regulatory review, **2**:30

Lumber industry
Plywood, standards, free trade implications, **10**:32-5

MacKenzie, C. Roderick (Kimberly-Clark Limited)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:38-42, 44-6

MacLaren, Ken (Canadian Trucking Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:6, 20-2, 60-1, 64

Mail order business
United States competition, duty remissions, processing fees, **8**:7, 11-2; **9**:27
See also Retail industry—Cross-border shopping

Mailloux, Wayne (Canadian Soft Drink Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:20-2, 24-9

Manufacturing sector
Job losses, **1**:24; **21**:21
Joint ventures, "virtual organizations", **21**:22-3
Profitability, GDP percentage, **21**:19
Regulatory burden, costs, government levels overlapping, **21**:20-4, 31
Alternative, voluntary compliance, **21**:25-6
Standards
Importers advantaged, **21**:25, 31-2
International competitiveness affected, **21**:30-1
Quality management/ISO specifications, government recognizing/supporting, **21**:29-30
See also Retail industry—Regulations

Marketing boards
Role, **1**:14; **19**:25

Marleau, Diane (L—Sudbury) (Acting Chairman)
Beef cattle industry, **21**:84-5
Canada-United States Free Trade Agreement, **8**:10-1, 13
Committee, **2**:14
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:12, 14-7
Financial institutions, **4**:16
Food processing and packaging industry, **22**:11-2
Food products, **4**:16-7; **22**:12
Government departments, **21**:112
Grains and oilseeds sector, **21**:46-7
Imports, **4**:15
Labour, **21**:75-6
Mail order business, **8**:11-2; **9**:27
Manufacturing sector, **21**:30-1
Meat, **20**:37-8
Mining industry, **2**:16-7; **7**:10; **21**:60-3; **22**:75-7
Oil and natural gas industry, **20**:7-9, 17
Paper products industry, **22**:43-5

Marleau, Diane—*Cont.*
Procedure and Committee business
Documents, M., **4**:12
Organization meeting, **1**:10
Witnesses, M., **1**:10
Railways, **22**:54, 56-7
References
Acting Chairman taking Chair, **10**:3
In camera meetings, **23**:3-6
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **2**:14-7; **7**:7-10, 14-5; **8**:9-13; **9**:24-8; **10**:12, 14-5, 46-7, 58-60, 63; **20**:7-9, 17, 25-6, 37-8; **21**:14-5, 30-2, 46-7, 60-3, 75-7, 84-5, 95-6, 110-4, 132-4; **22**:11-3, 27-9, 35, 43-51, 54-7, 69-70, 75-8, 91-3
Round table discussion, **1**:6
Regulatory process, **2**:15; **4**:14-5; **10**:14-5, 60-1; **22**:69-70, 92
Shipping industry, **21**:95-6
Small business, **9**:24-6; **10**:12, 14; **21**:111, 113
Soft drink industry, **22**:27-9
Standards, **22**:93
Telecommunications industry, **21**:14-5
Tourism, **22**:35
Trucking industry, **20**:25-6

Martin, James, K. (Treasury Board)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:7, 29-33, 56-7; **2**:21, 24, 26-8
Regulatory process, Committee study, **3**:4-33

Martin, Larry (University of Guelph—Individual presentation)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:7, 14-7, 53-4, 57-8

Martin, Hon. Shirley (PC—Lincoln; Minister of State (Transport) to June 25, 1993)
Airports, privatization, **5**:14-5
Canada-United States Free Trade Agreement, transportation, **5**:14
Competition, anti-monopoly regulations, **5**:14
Procedure and Committee business, questioning of witnesses, **5**:14
Railways, short-line policy, **5**:15
Regulatory process, government departments, **5**:9-10
Transport Department
Regulatory responsibilities, **5**:4
Regulatory review
Committee study, **5**:4-7, 9-18
Objectives, **5**:5
Process, **5**:5, 17
Public/client consultations, **5**:6, 13
Time frame, **5**:15
Transportation, safety, **5**:7
Trucking industry
Co-operative, **5**:12-3
United States carriers, **5**:10-2
United States, shipping industry, **5**:14

McFetridge, Don G. (Carleton University—Individual presentation)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:8, 39-43, 52-3, 63

McGuire, Jack A. (Federally Regulated Employers in Transportation and Communication)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:66-7, 73

McKichan, Alasdair J. (Retail Council of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **17**:4-12

McKnight, Hon. William Hunter (PC—Kindersley—Lloydminster; Minister of Agriculture; Minister of Energy, Mines and Resources from January 4, 1993 to June 25, 1993)
Agriculture,
Government programs, **11**:5
Regulations, **11**:16, 21-2
Supply management, **11**:22
Agriculture Department
Other government departments, relationship, **11**:13
Regulatory process, **11**:24, 35
Regulatory review
Advisory panels, **11**:5-9, 15
Committee study, **11**:4-9, 11-25, 27-9, 31-5
Food Production and Inspection Branch, **11**:6, 11
Grain and Oilseeds Branch, **11**:6
Process, **11**:11, 15, 17-9, 31-4
Report, **11**:12-4
Food processing and packaging industry, regulations, **11**:11-2
Food products, grading/inspecting, **11**:17
Pesticides, Secretariat, **11**:5
Regulations, sources, **11**:19-20
Regulatory process, enforcement, **11**:28-9

Meat
Beef grading system, **21**:85-6
Imports, **20**:37; **21**:88-9
Inspection system, **20**:32-5, 40, 42; **21**:89-90
Alternatives, self-regulation, quality management systems, **20**:35, 38-9; **21**:82-3
United States harmonization, **20**:37-8, 40-2

Medical care sector *see* Health care sector

Medicare
Canada-United States Free Trade Agreement, impact, **8**:17

Methane gas *see* Beef cattle industry

Metric measurement
Implementation, **10**:68-9
See also Canada-United States Free Trade Agreement—Regulatory harmonization; Dairy industry—Packaging and labelling; Retail industry—Packaging and labelling

Milk *see* Dairy industry

Miller, George (Mining Association of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:52, 56-8, 60, 63-6

Miller, Patti (Agriculture Department)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **14**:13, 18, 20, 23, 27

Mining Association of Canada *see* Mining industry—Regulatory process; Organizations appearing

Mining industry
Economic health, **21**:53-4, 56-7
Emission controls, Falconbridge Ltd., Inco Ltd., comparing, **2**:16-7; **21**:65-6
Environmental regulations
Government processes/overlapping levels, hindering, **21**:54-5, 57-9, 63-4; **22**:73, 75, 80-1
Other countries, Chile, United States, etc., comparing, **7**:10; **21**:55, 60-2; **22**:73-5, 77-8
Land, access, exploration, **22**:74
Regulatory process
Australia example, **21**:63; **22**:73, 77
Consultation, **22**:76
Mining Association of Canada recommendations, Whitehorse, Y.T. initiative, **21**:56, 58, 64
Regulatory impact analysis statement, **21**:59-60; **22**:81-2
Time frame, significance, **21**:65; **22**:75
United States example, **22**:76-7
Social responsibilities, reclamation funds, **22**:74, 78-80
Voluntary regulation, feasibility, **21**:64-5; **22**:82-3

Moore, James D. (Canadian Exporters' Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:89, 92-5

Municipalities *see* Regulations—Federal-provincial-municipal; Retail industry—Regulations

Myers, Jayson (Canadian Manufacturing Industries Forum)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:21, 23-4, 31-2, 38

Nadeau, Pierre (National Dairy Council of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **12**:15-8

NAFTA *see* North American Free Trade Agreement

Nance, Phillip (Canadian Manufacturing Industries Forum)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:19-20, 24-6, 30, 32-3, 37

National Dairy Council of Canada
Representation, **12**:4-6
See also Organizations appearing

National Energy Board *see* Oil and natural gas industry—Pipelines

National Farmers Union
Representation, **18**:13-4
See also Organizations appearing

National Health and Welfare Department
Regulations, international standardization, **8**:16

National Revenue Department *see* Small business

National Transportation Act
Implementation, **1**:21
Review, **5**:15; **22**:52

NFU *see* National Farmers Union

Nielsen Task Force *See* Agriculture Department—Inspection tasks; Regulatory process—Draft regulations

North American Free Trade Agreement
Regulatory harmonization, **4**:28-30; **10**:69
See also Chemical producing industry—Environmental regulations

Occupational health and safety
Workplace Hazardous Materials Information System, **1**:23, 30; **4**:24; **16**:5-6; **21**:26

OECD *see* Organization for Economic Co-operation and Development

Office of Management and Budget *see* United States—Regulatory process

Official languages policy/bilingualism
Regulations promoting, **12**:5

Oil and natural gas industry
Deregulation initiative, result, **20**:17
Economic health, **20**:5
Environmental regulations, **6**:9, 27-8; **20**:16
Pipelines, National Energy Board regulations, **20**:5-6, 8-10, 15, 17
United States comparing, **20**:13-4
Regulation costs, example, **10**:12-3
Transportation costs, United States comparing, **20**:6-7, 12-3

Oilseeds *see* Grains and oilseeds sector

Olson, Dr. Art (Agriculture Department)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:9-10, 13, 17-23, 26-30, 33-5

OMB *see* Office of Management and Budget

Ontario
Public Service
Customer Service Task Force, research, *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, **19**:4-8, 12-6
Quality management practices, implementing, **19**:7-8, 10-1
Services, public access, telephone directory blue pages, **19**:8-10
Regulatory reform/review, **19**:11, 14-5

Ontario Government *see* Organizations appearing

Order of Reference, **1**:3

Organization for Economic Co-operation and Development
Public Management Service, role, **21**:121
See also Environmental regulations; Organizations appearing

Organization meeting *see* Procedure and Committee business

Organizations appearing
Agriculture Department, **11**:4-35; **14**:4-31
Air Transport Association, **15**:4-15
Alberta Government Telephone, **21**:6-18
Auditor General's Office, **7**:4-20
Canadian Association of Petroleum Producers, **20**:4-17
Canadian Association of Regulated Importers, **13**:17-28
Canadian Cattlemen's Association, **21**:79-90
Canadian Chamber of Commerce, **10**:52-72
Canadian Chemical Producers' Association, **16**:4-15
Canadian Council of Grocery Distributors, **16**:16-26
Canadian Exporters' Association, **22**:84-95
Canadian Federation of Agriculture, **22**:61-72

Organizations appearing—*Cont.*
Canadian Federation of Independent Business, **21**:102-20
Canadian Fertilizer Institute, **12**:19-26
Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association, **1**:7, 22-4, 52, 64
Canadian Manufacturing Industries Forum, **21**:18-38
Canadian Meat Council, **20**:32-42
Canadian Organization of Small Business, **10**:5-26
Canadian Passenger Vessel Association, **22**:30-8
Canadian Soft Drink Association, **22**:18-29
Canadian Standards Association, **10**:26-39
Canadian Trucking Association, **1**:6, 20-2, 60-1, 64; **20**:18-31
Carleton University, **1**:8, 39-43, 52-3, 63
C.D. Howe Institute, **10**:39-50
Consumer and Corporate Affairs Department, **4**:4-30
Consumers' Association of Canada, **19**:16-33
C.P. Rail, **22**:47-61
Economic Council of Canada, **1**:7, 12-4, 53
Environment Department, **6**:4-7, 9-25, 27-36
Fair Access to Canada's Transportation System Coalition, **18**:40-52
Federally Regulated Employers in Transportation and Communication, **21**:66-78
Food Institute of Canada, **1**:7, 24-9, 58-60, 65; **15**:16-28
Further Poultry Processors Association of Canada, **13**:15-28
Grocery Products Manufacturers of Canada, **22**:5-17
Inco Limited, **22**:72-83
Industry, Science and Technology Department, **1**:8-9, 43-5; **6**:7-9, 12-3, 20-1, 24, 26, 28-9, 31-2, 37-8; **9**:4-10, 12-33
International Association of Great Lake Ports, **21**:91-102
Kimberly-Clark Limited, **22**:38-47
Lavery DeBilly, **1**:8, 33-5
Lee Valley Tools Ltd., **8**:4-26
Mining Association of Canada, **21**:52-66
National Dairy Council of Canada, **12**:4-19
National Farmers Union, **18**:4-23
Ontario Government, **19**:4-16, 29
Organization for Economic Co-operation and Development, **21**:121-37
Prairie Pools Inc., **1**:8, 17-20, 55-6, 65-6; **21**:39-52
Price Waterhouse, **17**:12-25
Quality Management Institute, **7**:20-6
Retail Council of Canada, **17**:4-12
Rochester Institute of Technology, **15**:28-43
Transport Department, **5**:4-18
Treasury Board, **1**:7, 29-33, 53-4, 57-8; **2**:4-31; **3**:4-33
University of British Columbia, **1**:7, 45-52, 61, 64-5
University of Guelph, **1**:7, 14-7, 56-7
University of Québec, **1**:8, 35-7, 62-3
Western Canadian Wheat Growers Association, **18**:23-40
See also individual witnesses by surname

Ozone layer *see* Environment

Packaging and labelling
Regulations, **1**:22
See also Canada-United States Free Trade Agreement—Regulatory harmonization; Dairy industry; Environmental regulations; Food processing and packaging industry—Exports; Food products—Consumer awareness; Imports; Retail industry; Soft drink industry—Labelling—Provincial regulations

Paper burden/reduction *see* Government departments; Industry, Science and Technology Department; Small business—Regulations; United States—Government departments

Paper products industry
Facial tissues, innovation/United States exports, regulations hindering, **22**:39-41, 46-7
Consumer and Corporate Affairs Department response, **22**:42-5
Prices, United States comparing, **22**:45-6

Parliament *see* Regulatory reform/review

Parliamentary committees *see* Regulatory process—Draft regulations; Regulatory reform/review

Patents *see* Fertilizer manufacturing industry

Paterson, Donald (Fair Access to Canada's Transportation System Coalition)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **18**:40-52

Pay equity *see* Employment equity programs

Pearson, George (Agriculture Department)
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **14**:20-1, 28

Peat moss producers
Energy, Mines and Resources Department, information requirement, **10**:11

Penalties *see* Regulatory process

Penner, Henry (Food Institute of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **15**:16-22, 24-5, 27-8

Performing arts industry
Foreign bands, regulatory application, **10**:13

Pesticides
Secretariat, government departments co-ordinating, **11**:5
See also Agriculture—Chemical use

Peterson, Dr. Dewey (Grocery Products Manufacturers of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:5-17

Petroleum industry *see* Oil and natural gas industry

Phosphate *see* Poultry industry—Regulations

Pilotage services *see* Shipping industry

Pilots *see* Airline industry—Regulatory process

Pipelines *see* Oil and natural gas industry

Placer Dome Inc.
Environmental policy, **21**:53

Play equipment *see* Children

Plywood *see* Lumber industry

Pollutant inventory reporting system *see* Environmental regulations

Porter, Michael *see* Regulations

Ports *see* International Association of Great Lakes Ports

Potatoes *see* Fruits and vegetables

Poultry industry
Competitiveness, United States, **13**:22-3, 27-8; **19**:31-2
Exports, **13**:27
General Agreement on Tariffs and Trade, protection, **13**:26, 28
Inspections, method, other countries comparing, **13**:17-8
Regulations
Examples, phosphate use, import offices, **13**:18-9, 23-4
Quantity, enforcement, compliance costs, **13**:15-7
Supply management system, impact, **13**:20-2, 24-7

Prairie Pools Inc.
Representation, **21**:39, 47
See Organizations appearing

Pratt, J.H. (Alberta Government Telephone)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:6-18

Price Waterhouse *see* Organizations appearing

Prices *see* Business—Standards; Dairy industry; Grocery distributors; Paper products industry; Telecommunications industry—Telephone services; Utilities

Primak, John (Mining Association of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:58-9, 64

Prince Edward Island *see* Fruits and vegetables

Privatization *see* Airports; Utilities

Privy Council Office *see* Regulatory process

Procedure and Committee business
Acting Chairman taking Chair, **9**:32; **10**:3, 26
Agenda, **1**:66
Briefs
Appending to minutes and evidence, M. (Sobeski), **15**:33, agreed to, 3
Sending at later date, **10**:6
Business meetings, *in camera*, **13**:3; **23**:4-5
Correspondence, tabling, **21**:72
Documents
Appending to minutes and evidence, **23**:4, agreed to M. (Marleau), **4**:12, agreed to, 3
Departmental official providing, **6**:7
Distributing in language received, **2**:31-2, agreed to, 3
In camera meetings, **3**:3; **13**:3; **23**:3-6
Proceeding to, **3**:4
Transcripts, destroying at end of session, M. (Langdon), 1:9-10, agreed to, 4
Information, witnesses providing, **5**:8, 13; **12**:18; **21**:72
Meetings
Public, proceeding to, **3**:3, agreed to

Procedure and Committee business—*Cont.*
Meetings—*Cont.*
Round table discussion, **1**:6-67
Scheduling, **10**:50-1
Ministers, statement, tabling, **2**:13
Order of reference, defining, expert consultation/round table discussion assisting, **1**:6
Organization meeting, **1**:9-10
Press conference, scheduling, **23**:6, agreed to
Printing minutes and evidence
Additional copies, **23**:4, agreed to; **23**:6, agreed to
Rescinding decision, **23**:5, agreed to
M. (Couture), **1**:9, agreed to, 4
Special format, **23**:4, agreed to
Questioning of witnesses, replies, written, **5**:14
Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Couture), **1**:9, agreed to, 4
Report to Committee
Draft, adopting, Chairman presenting to standing committee, **23**:6, agreed to
Editors, hiring, **23**:3, agreed to
Staff
Consultants, hiring, **3**:3, agreed to
Contracts
Amending, **23**:4-5, agreed to; **23**:6, agreed to
Extending, M. (Couture), **16**:15-6, agreed to, 3
Library of Parliament Researchers, hiring, M. (Couture), **1**:10, agreed to, 4
Selecting, **2**:33-4
Vice-Chairman
Election, M. (Langdon), **1**:9, agreed to, 4
Taking Chair, **16**:3
Votes in House, meeting recessing, **15**:28
Witnesses
Expenses, Committee paying, M. (Marleau), **1**:10, agreed to, 5
List, **10**:51-2
Presentations, time to prepare, **19**:28
Selecting, **2**:32-3

Prosperity Initiative *see* Canadian Chemical Producers' Association

Prosperity Secretariat *see* Industry, Science and Technology Department

Provinces
Sales tax collection, United States application, **8**:19-20
See also Agriculture Department—Regulatory review; Breweries; Chemical producing industry—Competitiveness; Economic policy; Environmental regulations—Pollutant inventory; Financial institutions—Federal-provincial; Food processing and packaging industry; Grains and oilseeds sector—Transportation; Labour—Workers' compensation; Regulations; Regulatory process—Planning; Regulatory reform/review—Council; Small business—Advising/assisting government; Soft drink industry; Taxation; Trade; Trucking industry—Regulatory burden

PS 2000 *see* Public Service

Public Service
Awards, regulation related, **1**:48; **9**:30-1; **21**:105

Public Service—*Cont.*
PS 2000 program, **2**:24, 31
See also Business—Standards; Ontario; Regulations—Accountability—Administering

Publishing industry
Distribution agreements, Communications Department policy, **8**:6-7, 21, 25-6

Pulp and paper industry
Environmental regulations, **6**:13-5, 20-2, 29, 34-5
Regulations, cost, **15**:41
See also Paper products industry

Purchase, Bryne (Economic Council of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:7, 12-4, 53

Quality management/assurance practices *see* Airline industry; Automobile industry; Business—Standards; Fertilizer manufacturing industry; Manufacturing sector—Standards; Meat—Inspection system; Ontario—Public Service; Regulatory process

Quality Management Institute *see* Organizations appearing

Quota system *see* Dairy industry; Grains and oilseeds sector

Railways
Regulations
Reform, necessity, **22**:50-1, 54-6
Traffic density, addressing, **22**:55
Transport Department consultations, **22**:51-2
United States comparing, **22**:48-9, 57-8, 88-9, 95
Short-line policy, private sector use, **5**:13-5; **22**:60-1
Trucking industry competition
Infrastructure costs, recovery, comparing, **22**:49-50, 52, 56
Short hauls, Sudbury, Ontario example, **22**:54
See also Grains and oilseeds sector—Transportation

Recycling *see* Soft drink industry—Provincial regulations

Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992 see Appendices—Stanbury

Regan, Hon. Gerald A. (Canadian Exporters' Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:84-95

Regulations
Accountability, Public Service/ministerial, **7**:6; **10**:59; **15**:5-6
Administering, costs, Public Service, **2**:7, 22; **7**:4
Alternatives, voluntary action, standards, etc., **1**:32, 36, 48-9; **2**:10; **4**:5, 17-9; **5**:8-9; **7**:6-7, 12, 16-7; **8**:24-5; **10**:30-2, 54, 68-9; **12**:5; **13**:7-9; **15**:9; **17**:5, 21; **19**:12-3, 20; **20**:16; **21**:80, 117, 129; **22**:23, 87
Application
Equality, **8**:7-8
Products/vendors, **8**:4, 13, 22
Canadian Chamber of Commerce
Competitiveness council, proposal, **10**:54-6, 58-9, 64-6, 70
Survey, **9**:6-7; **10**:53, 57-8, 61-2
Categories, Governor in Council, ministerial, government spending, **3**:6
Common law, standards conflicting, **1**:35

Regulations—*Cont.*
Competitiveness, relationship, Committee study, **1**:6-67; **2**:4-34; **6**:4-38; **7**:4-26; **8**:4-26; **9**:4-33; **10**:5-72; **12**:4-26; **13**:4-28; **15**:4-53; **16**:4-26; **17**:4-25; **18**:4-52; **19**:4-33; **20**:4-43; **21**:6-137; **22**:5-95; **23**:3-6
Costs, **1**:28, 35-7, 40; **7**:4; **15**:20
Accountability, Finance Minister, **1**:13-4
Economic industrial strategy, significance, **2**:17-9
Regulatory budgeting, **1**:48; **7**:12-3; **21**:128, 133-4
Visibility/publicizing, **1**:47
Data base, computer registry, establishing, **1**:13, 44, 51, 57; **4**:25-6; **9**:13-4; **10**:38, 55-6; **22**:63
Defining, **3**:4
Federal-provincial-municipal harmonization, **1**:53; **4**:17; **7**:10; **8**:5; **10**:14, 53, 67; **16**:13; **17**:6-7; **19**:11-2; **21**:77, 105; **22**:10, 19, 23, 62, 65-6
Mutual recognition, application, **10**:43-6
International development, trends, **21**:121-2
International harmonization/mutual recognition, **1**:23, 32; **2**:10, 15; **3**:32-3; **6**:8-9; **9**:5; **12**:5; **18**:5; **21**:118-9; **22**:10, 89-92
Canada setting standards, **12**:20-1; **22**:85, 87
Language, complexity, **15**:7-8; **21**:106
Legislation, enabling/shell drafting, significance, **1**:20-1, 30-1, 54-5; **2**:20-1
Other countries, comparing, **1**:61-2; **10**:27; **13**:20; **16**:13; **22**:66-7, 88-9
Porter, Michael hypothesis, **1**:47; **9**:6
Prescriptive/innovative style, **9**:5; **10**:38-9; **12**:20; **21**:32
Provincial harmonization, **1**:23-4; **22**:19, 23, 90
See also Regulations—Federal-provincial-municipal
Public opinion, information, **2**:22; **13**:9; **19**:21; **21**:33-4
Role, objectives, **1**:38, 40-1, 57-8; **2**:28-30; **4**:13; **10**:40-2, 46-7; **13**:4-6, 19-20; **18**:35-6
Sources, **2**:26-8; **11**:19-20
Standards
Relationship, **13**:6-7
See also Regulations—International harmonization/mutual recognition
United States, comparing, harmonization, **1**:62-5; **2**:19
Volume, **1**:50, 57; **22**:19
See also particular subjects

Regulations and Competitiveness Subcommittee *see* Committee

Regulatory Impact Analysis Statement *see* Mining industry—Regulatory process; Regulatory process—Impact/cost-benefit analyses

Regulatory process
Appeal/review mechanisms, **3**:25-9; **4**:14; **22**:69, 87, 92-3
Independent body, proposing, **1**:14, 21, 34, 53; **9**:11-2, 27-8; **10**:10, 14-7, 37-8; **20**:15-6, 30; **21**:13-4, 27, 77-8
Auditor General role, **7**:14-5
Canada Gazette publication, **3**:9, 13-5; **13**:9; **22**:70
Committee study, **3**:4-33
Complexity, **1**:29-30; **3**:19; **12**:5

Regulatory process—*Cont.*
Consultation, business, interest groups, **1**:31-2, 34, 38; **3**:18, 21-2, 31; **7**:5, 11, 15-6; **8**:24; **10**:23, 53-4, 57, 60-1, 70-2; **13**:11-2, 14, 16; **15**:4-5, 8-10; **16**:13; **17**:8-9; **18**:32; **19**:20-1, 24; **20**:20, 25; **21**:24, 28-9, 68, 107, 109-13; **22**:70, 93
Consumers' Association of Canada experience, **3**:20-1; **19**:22-3, 26-8
Document, *Federal Regulatory Process—An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies*, **6**:14-5
Draft regulations, reviewing
Nielsen Task Force initiative, **1**:20; **2**:6
Parliamentary committees, role, **3**:28-30
Enforcement, inspections, etc., **22**:62-3
Alternative, quality management practices, operations implementing, **2**:12; **11**:27-30; **17**:17
Approval processes/legislated standards, **8**:8-10, 15
Fees for service, **10**:10-1; **22**:70-2
Inconsistency, **1**:26, 30, 37, 60-1; **2**:15; **4**:14-5; **7**:8-9; **10**:15; **15**:6, 9; **16**:21-2; **17**:6
Unenforceable regulations, eliminating, **8**:8; **9**:10
Evaluations, departmental, seven-year time period, **3**:16-7; **13**:10, 14
Government departments
Grouping submissions, **3**:25; **5**:9-10; **6**:26-8
Interdepartmental co-ordination, **21**:80; **22**:69-70
Volume comparing, **3**:24
Governor in Council, role, **3**:13
Impact/cost-benefit analyses, RIAS, **1**:13, 23, 39-40, 47, 50-3; **3**:9-11; **4**:11-3; **6**:6, 8-9; **7**:5-9, 11-2, 18-9; **10**:62-3; **12**:20; **15**:6; **16**:12; **17**:8-9; **19**:19-20, 30; **21**:36; **22**:35, 86
Industry adaptation, incentives, **12**:20
Information dissemination, **13**:11
Justice Department, role, **3**:12-3
Lead agency, central management function, need, **1**:16; **10**:55; **16**:12; **21**:36-7, 78, 80; **22**:7-8, 12-3, 63
Other countries comparing, **21**:125-7, 131-3
New technology, implications, **13**:10
Penalties, fines/criminal sanctions, **1**:55-6; **2**:11, 23
Planning, *Federal Regulatory Plan*, **2**:6; **3**:8-9; **6**:9-10; **10**:54
Provinces, comparing, **13**:9
Prioritizing, necessity, **13**:14
Privy Council Office, role, **3**:12
Problem identification, alternatives, evaluating, **1**:34; **3**:6-8; **6**:6; **13**:4-5; **15**:4-5; **22**:86
Quality management practices
International Standards Organization requirements, application, **2**:13; **7**:12-4; **17**:20-4
See also Regulatory process—Enforcement
Responsibilities, government delegating to business, **1**:32; **15**:7
Saskatchewan, **13**:11-2
Scrutiny of Regulations Joint Standing Committee, mandate, **3**:10, 16, 19, 25; **7**:5-6, 18; **10**:25-6; **21**:115
Statutory Instruments Act, requirements, **3**:4-5
Sunset clauses, **1**:16; **3**:31; **7**:19; **9**:12-3; **10**:38; **21**:80, 87, 106-7; **22**:87
Time frame, **1**:33; **3**:13, 19; **5**:10; **6**:29

Regulatory process—*Cont.*
Treasury Board, role, **2**:11; **3**:5, 12-3, 17
See also Agriculture Department; Airline industry; Consumer and Corporate Affairs Department; Dairy industry; Environment Department; Financial institutions; Food processing and packaging industry; Industry, Science and Technology Department; Mining industry; Transport Department; United States

Regulatory reform/review
1970's, Economic Council of Canada research, **1**:46
1986 strategy, **2**:6; **7**:9; **8**:9
Agri-Food Competitiveness Council competitiveness test, **1**:17; **14**:7-9; **21**:80
Auditor General's Reports
1988-89, **7**:4-6, 11
1992-93, **7**:12
Canadian Exporters' Association, recommendation, "International Competitiveness Impact Assessment", **22**:85-6
Canadian Manufacturing Association competitiveness test, **21**:27-8, 34-6
Council, federal-provincial, recommending, **10**:46
Government departments
Annual plan recommended, **21**:106
Involvement, **1**:33-4; **6**:31; **7**:17; **10**:8, 12; **22**:9, 63
Incentive/necessity, **1**:49-50; **10**:9; **21**:113-4
International trends, **21**:123-5, 127-8
Legislation, requiring, **10**:8-9, 19-21
Legislative review, prerequisite, **22**:10
Monitoring procedures, recommending
Impact studies, **10**:10
Omnibus bill, **10**:11, 25-6
Objective, competitiveness theme, **18**:6-7; **19**:17-8, 22, 25-6, 28-9
Obstacles, **21**:129
Parliament, ministerial commitment, need, **10**:7-10, 14, 17-20, 25; **21**:71
Parliamentary committees conducting, **1**:20, 61; **22**:87
Policy development, retaining, **22**:62
Process, **1**:16-8, 25, 46; **7**:6; **8**:7; **10**:6, 8, 22-3; **21**:130
Time frame, **2**:10; **22**:9, 64
See also Agriculture; Agriculture Department; Consumer and Corporate Affairs Department; Environment; Food processing and packaging industry; Government departments; Grains and oilseeds sector; Ontario; Railways; Shipping industry; Transport Department; United States

Regulatory Review Factsheet see Appendices—Consumer and Corporate Affairs Department

Reid, Timothy E. (Canadian Chamber of Commerce)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:52-72

Research and development *see* Small business

Retail Council of Canada *see* Organizations appearing

Retail industry
Cross-border shopping, mail orders, impact, **8**:4-5, 14; **9**:10; **16**:17, 22-3; **17**:4, 9-10
Packaging and labelling, metric measurement, **16**:20, 22-5; **17**:10-2

Retail industry—*Cont.*
Regulations
Manufacturers, comparing, **17**:7
Municipal, **16**:18, 23
United States comparing, **17**:5, 7-10
Taxes, United States comparing, **17**:4

RIAS *see* Regulatory Impact Analysis Statement

Ridout, Peter (Canadian Standards Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **10**:26-39

Rochester Institute of Technology
Conference, Committee members attending, **1**:10; **15**:28
See also Appendices—Hopkins; Organizations appearing

Rogers, Larry (Quality Management Institute)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, 7:20-6

Ross, Dr. Gordon (Canadian Fertilizer Institute)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **12**:19-21, 23-6

Round table discussion *see* Procedure and Committee business—Meetings

Ruby, Jan (Ontario Government)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **19**:4-16, 29

Rutherford, Sally (Canadian Federation of Agriculture)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:61-72

Safety *see* Health and safety

Saskatchewan *see* Regulatory process

Scrutiny of Regulations Joint Standing Committee *see* Regulatory process

Seaways
Foreign commercial/tourist operators, regulations applying, **5**:7-8
See also Grains and oilseeds sector—Transportation

Self-regulation *see* Voluntary action

Selling to Government *see* Business—Publication

Shipping industry
Canadian Coast Guard levy, **12**:23-4; **16**:14
Environmental considerations, **21**:95-6
Pilotage services, costs, **21**:98-100; **22**:94
Regulations, United States comparing, **18**:46-7; **21**:94
Regulatory reform, need, **21**:92-4
St. Lawrence-Great Lakes system, significance, improving, **21**:91-3, 101-2; **22**:94-5
Tankers, double-hulled, requiring, **22**:88
Taxation, impact, **21**:95
See also United States

Sinclair, Gordon (Air Transport Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **15**:4-15

Small business
Advising/assisting government, provincial examples, **10**:23-5

Small business—*Cont.*
Goods and services tax, administrative burden, **9**:8-9, 17-8, 26; **21**:104, 106, 111
Minister of State (Small Businesses and Tourism) consultations, report to Committee, **9**:4, 11
National Revenue Department
Audits, frequency, **9**:14-7
Tax matters, service, **21**:104-5
Regulations
Citizen's Code of Regulatory Fairness, application, **9**:23-4
Compliance costs, paper burden, etc., **1**:60; **2**:23-4; **9**:4, 7, 10; **10**:7, 11, 17-8; **21**:103-8, 111, 119-20
Enforcement, inconsistency, **21**:113
Government levels overlapping, **9**:24-6; **10**:12-4; **21**:119
Research and development, tax credit, **9**:6, 19
Standards, ISO requirements, meeting, risks, **21**:117-8
Statistics, **9**:5; **21**:103
User fees, government enforced, concerns, **21**:114-5
See also Canada-United States Free Trade Agreement—Regulatory harmonization

Smith, Vernon (Individual presentation)
References, author, *How Regulators Regulate*, **13**:4
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **13**:4-14

Sobeski, Pat (PC—Cambridge)
Agri-food sector, **20**:36-7
Agriculture, **11**:22
Agriculture Department, regulatory review, Committee study, **11**:22-6
Beef cattle industry, **21**:85-6, 88
Canadian Chemical Producers' Association, **16**:15
Cross-border shopping, **8**:21-2
Federally Regulated Employers in Transportation and Communication, **21**:73
Financial institutions, **2**:25
Grains and oilseeds sector, **21**:44-6. 51
Grocery distributors, **16**:23
Hazardous products, **20**:28
Imports, **8**:22
Labour, **21**:73-5
Lee Valley Tools Ltd., **8**:18, 20
Meat, **20**:35; **21**:85-6
Mining industry, **21**:63-6
Oil and natural gas industry, **20**:9-10, 12
Procedure and Committee business
Brief, M., **15**:33
Witnesses, **2**:32
Provinces, **8**:19-20
Publishing industry, **8**:25
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **2**:23-5, 32; **6**:26-7, 29; **8**:18-22, 25; **10**:51, 61-3; **15**:37-8; **16**:13-5, 22-3; **20**:9-12, 27-9, 35-6; **21**:15-8, 33-5, 44-6, 51, 63-6, 73-5, 85-8
Regulatory process, **5**:9; **10**:63
Committee study, **3**:6, 10, 23-5
Regulatory reform/review, **21**:34-5
Retail industry, **16**:22-3
Small business, **2**:23-4
Telecommunications industry, **21**:16-8

Sobeski, Pat—*Cont.*
Transport Department, regulatory review, Committee study, **5**:8-9
Trucking industry, **20**:27-9
United States, **15**:37-8
Utilities, **20**:10-1

Soetens, René (PC—Ontario) (Chairman)
Agri-food sector, **12**:12; **20**:41
Agriculture, **11**:21-2; **18**:15-6; **19**:30; **22**:66
Agriculture Department, **15**:21-2; **19**:24; **21**:42, 89
Regulatory review, Committee study, **11**:7-8, 16, 18-9, 21-2, 26-9, 33; **14**:8-9, 11-9, 22-4, 29-30
Airline industry, **15**:15
Automobile industry, **7**:24-5
Baby equipment, **4**:17-9
Business, **7**:22-3, 26; **13**:12; **17**:15-6, 18-9, 24-5
Cabinet Ministers, **21**:115-6
Canada-United States Free Trade Agreement, **9**:31-2; **15**:40
Canadian Association of Regulated Importers, **13**:20
Canadian Cattlemen's Association, **21**:81-2
Committee, **1**:6, 67; **11**:7
Consumer and Corporate Affairs Department, **22**:11, 42
Regulatory review, Committee study, **4**:8, 17-20, 26-8
Consumers' Association of Canada, **19**:23, 30-1
Cross-border shopping, **18**:17-8
Dairy industry, **12**:6-19
Environment Department, **6**:11, 32
Environmental regulations, **6**:33-6
Europe, **21**:132
Federally Regulated Employers in Transportation and Communication, **21**:72
Fertilizer manufacturing industry, **12**:24-6
Financial institutions, **2**:31
Food Institute of Canada, **15**:21
Food processing and packaging industry, **22**:14-5
Food products, **11**:26-7; **22**:13-5, 17
Further Poultry Processors Association, **13**:20
Government departments, **2**:30-1
Grains and oilseeds sector, **14**:15-9, 24, 29-30; **18**:14, 21, 30, 34-5, 38-40, 47-9, 51; **21**:42-3, 48-51, 53, 100-1
Health and safety, **3**:11; **4**:26; **5**:6-7
Lee Valley Tools Ltd., **8**:23
Manufacturing sector, **21**:29
Meat, **20**:38-9, 42; **21**:82-3, 88-90
Mining industry, **21**:59-60; **22**:80-3
National Dairy Council of Canada, **12**:5-6
Oil and natural gas industry, **20**:6-7, 16-7
Ontario, **19**:5-7, 10-2, 14-5
Paper products industry, **22**:41, 46
Poultry industry, **13**:19-23, 27-8
Procedure and Committee business
Acting Chairman taking Chair, **10**:26
Agenda, **1**:66
Brief, appending to minutes and evidence, M. (Sobeski), **15**:33
Correspondence, tabling, **21**:72
Documents
Departmental officials providing, **6**:7
Distributing in language received, **2**:31-2

Soetens, René—*Cont.*
Procedure and Committee business—*Cont.*
In camera meetings
Proceeding, to, **3**:4
Transcripts, M. (Langdon), **1**:9
Information, witness providing, **12**:18; **21**:72
Meetings, scheduling, **10**:50-1
Ministers, statement, **2**:13
Order of reference, defining, **1**:6
Organization meeting, **1**:9-10
Printing minutes and evidence, M. (Couture), **1**:9
Quorum, M. (Couture), **1**:9
Staff
Library of Parliament Researchers, M. (Couture), **1**:10
Selecting, **2**:33-4
Vice-Chairman, election, M. (Langdon), **1**:9
Votes in House, meeting recessing, **15**:28
Witnesses
Expenses, M. (Marleau), **1**:10
List, **10**:51-2
Presentations, **19**:28
Selecting, **2**:32-3
Pulp and paper industry, **6**:13-4, 21; **15**:41
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **2**:30-1; **6**:11, 13-4, 21, 30-6; **7**:6-7, 12-7, 22-6; **8**:23-5; **9**:10, 22-4, 31-2; **10**:12, 20, 23, 28-9, 40, 57-8, 63, 68-70; **12**:5-19, 21-6; **13**:6-7, 10-2, 19-20, 22-3, 27-8; **15**:8-9, 15, 21-2, 27, 33-7, 39-42; **17**:6-8, 10-2, 15-21, 24-5; **18**:13-8, 21, 28-30, 32-5, 38-40, 46-9, 51; **19**:5-7, 10-2, 14-5, 22-6, 28-32; **20**:6-7, 15-7, 21-2, 30-1, 38-9, 41-2; **21**:13-4, 28-9, 35-7, 42-3, 47-51, 59-60, 66, 72, 77-8, 81-3, 88-90, 93-5, 98, 100-2, 108-10, 115-20, 130-2; **22**:10-1, 13-5, 17, 24, 33-4, 41-2, 45-6, 51, 53, 65-7, 70-1, 80-3, 88-90, 94-5
Round table discussion, **1**:6, 10-2, 26, 62, 67
Regulatory process, **1**:26; **10**:63; **13**:11; **15**:9; **17**:17; **18**:32; **22**:70-1
Committee study, **3**:7, 11, 19-21
Regulatory reform/review, **6**:31; **7**:17; **10**:12; **14**:7-9; **19**:22, 25-6, 28-9; **21**:35-6
Retail industry, **17**:7-8, 10-2
Rochester Institute of Technology, **1**:11
Seaways, **5**:7-8
Shipping industry, **12**:23; **18**:46-7; **21**:93-5, 100-2; **22**:94
Small business, **9**:24; **21**:118-20
Soft drink industry, **4**:27-8; **22**:24
Steel industry, **1**:10-1
Tourism, **22**:33-4
Toys, **4**:20
Trade, **7**:23-4; **10**:28-9; **13**:6-7
Transport Department, **18**:46; **20**:30; **21**:66
Regulatory review, Committee study, **5**:6-8, 17
Transportation, **5**:7
Trucking industry, **20**:21-2, 30-1
United States, **6**:30-1; **12**:15; **15**:34-7, 39-42
Western Canadian Wheat Growers Association, **18**:32

Soft drink industry
Bottles, exploding incidents, regulatory treatment, **4**:27-8
Exports, **22**:28-9
Labelling, other regulations, impact, **22**:29

Soft drink industry—*Cont.*
Prosperity, **22**:18
Container recovery arrangements, deposit-based systems/blue box recycling
Container recovery arrangements, deposit-based systems/blue box recycling programs, **22**:20-2, 24-8
Packaging waste reduction targets, **22**:19

Spac, Dawnita A.K. (Industry, Science and Technology Department)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:8-9, 43-5

St. Lawrence-Great Lakes system *see* Shipping industry

Stanbury, Prof. William T. (University of British Columbia—Individual presentation)
References, **6**:30
See also Appendices
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:7, 45-52, 61, 64-5

Standards
Benefits, **10**:35-7
Certification laboratories/Standards Council of Canada, activities, implications, **13**:8-10; **22**:93
Competitiveness, relationship, **10**:27-8
Consumer needs, addressing, **19**:21
Industry/government responsibilities, **21**:81
International Standardization Organization, 9,000 series, **10**:27
See also Business; Children; Environmental regulations—International; Europe; Food products; Government procurement; Grains and oilseeds sector—Quality standards; Lumber industry; Manufacturing sector; Regulations; Regulatory process—Enforcement; Small business; Trade; United States

Standards Council of Canada
Consumer and Corporate Affairs Department/Industry, Science and Technology Department, responsibility, **10**:28
See also Standards—Certification laboratories; Trade—Standards

Statutory Instruments Act *see* Regulatory process

Steel industry
Innovations, regulations recognizing, **1**:10-1
See also United States

Studies and inquiries *see* Committee studies and inquiries

Stupich, David D. (NDP—Nanaimo—Cowichan)
Environmental regulations, **21**:136
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:114-6, 134-6
Small business, **21**:114-5

Sudbury, Ont. *see* Railways—Trucking industry competition

Sunset clauses *see* Regulatory process

Supply and Services Department *see* Government procurement

Supply management *see* Agriculture; Food products—United States imports; Poultry industry

Sustainable development
Environmental regulations ensuring, **6**:4-6

Tankers *see* Shipping industry

Tariffs
International harmonization, **9**:5, 31

Task force *see* Ontario—Public Service; Nielsen Task Force

Taxation
Federal-provincial co-ordination, **8**:5
See also Business; Chemical producing industry—Competitiveness; Environmental regulations—Alternatives; Provinces; Retail industry; Shipping industry; Small business—National Revenue Department

Technology *see* Health and safety—Regulations; Regulatory process—New technology

Telecommunications Act (Bill C-62) *see* Telecommunications industry—Legislation

Telecommunications industry
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission requirements
Competitive services, **21**:10
Impact, operational, prices, etc., **21**:7-9, 11-2
New services/pricing innovations, approval process, **21**:11-2
Competitive services, regulation, eliminating, **21**:12-3, 16-7
Legislation, Bill C-62, impact, **2**:20; **21**:7
Regulations
Productivity incentives, recommending, **21**:13, 17-8
Reducing, process, **21**:16
Telephone services, pricing, **1**:46; **21**:14-5

Telephone services *see* Government departments—Service; Ontario—Public Service; Telecommunications industry

Tin *see* Food products—Cans

Tourism
Boats, excursion/ferry/charter
Canadian Coast Guard relationship, **22**:36-7
Life-jackets, requirements, **22**:33-4
Safety regulations, United States comparing, **22**:30-3, 36-7
United States competition, **22**:35
See also Seaways

Townsend, Patty (Prairie Pools Inc.)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:44-5
Round table discussion, **1**:8, 55

Toys
Safety regulations, **4**:5, 20

Trade
International barriers, eliminating, **21**:128-9
Provincial barriers, **9**:5, 25; **10**:45-6, 69
Regulations, significance, **1**:25, 35-7, 40, 42-3, 62-5; **4**:10; **22**:85
Standards, international
Canada, alliances with other countries, **7**:22; **10**:29, 34-5; **13**:6-7
European demands, Canadian companies responding, **7**:23-4; **10**:28
International Standards Organization, requirements, **2**:12; **7**:20-3; **10**:68, 70; **13**:7
Standards Council of Canada, requirements, **10**:28-9

Trade—*Cont.*
Statistics, United States sharing, **9**:8
See also Agriculture—Commodity concentration; Breweries; Europe; Exports; Food processing and packaging industry—Provincial packaging regulations; Great Britain; Imports; Japan

Transport Department
Regulatory process, consultation, **12**:21-2; **18**:46
Regulatory responsibilities, **5**:4, 8
Regulatory review
Committee study, **5**:4-18
Objectives, **5**:5, 9
Process, **2**:30; **5**:5, 16-8
Public/client consultations, **5**:6, 13; **15**:8; **20**:30; **21**:66; **22**:34-5
Time frame, **5**:15; **13**:18-9
See also Airline industry—Regulations; Organizations appearing; Railways—Regulations

Transportation
Safety
Deregulation affecting, **5**:7
National code, **1**:21-2
See also Canada-United States Free Trade Agreement; Chemical producing industry—Competitiveness; Dairy industry; Grains and oilseeds sector; Hazardous products; Oil and natural gas industry

Transportation Act
Review, **21**:66

Treasury Board *see* Organizations appearing; Regulatory process

Trucking industry
Competition, other modes of transportation, **20**:30-1
Co-operative, owner-operators/union representation, **5**:12-3
Regulatory burden, federal/provincial governments overlapping, **1**:20; **10**:21; **20**:18-21, 26-30
United States comparing, **20**:21-2, 25-6, 31
United States carriers, regulatory enforcement, **5**:10-2; **20**:22-5
See also Railways

Tulloch, Dale (National Dairy Council of Canada)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **12**:4-14, 17-9

Unemployment *see* Manufacturing sector—Job losses

Unions *see* Trucking industry—Co-operative

United Nations *see* Chemical producing industry—Environment programs

United States
Deregulation, **19**:32-3
Gasoline, lead content, reducing, Environment Protection Agency decision, **15**:30-1
Government departments, paper reduction, **9**:32
Regulations
Alternative, self-regulation, grain elevators example, **15**:37-8
Costs, **15**:37, 41; **21**:123
Federal-state harmonization, **15**:38
Other countries comparing, **15**:39-40

United States—*Cont.*
Regulatory process
Congress, role, **15**:36
Consultation, public/industry, **15**:34-5, 41-2
Costs, publicizing, **15**:35-6
Impact analysis, applicability, effectiveness, **15**:29-34
Lobbyists, impact, **15**:42
Office of Management and Budget, role, **15**:31-2, 38-9
Time frame, **15**:37
Regulatory review, **1**:20, 45; **15**:37, 40; **19**:32
Shipping industry, Jones Act, **5**:13-4
Standards, states differing, **10**:70
Steel industry, import quotas, **12**:15
See also Agriculture—Chemical use—Seeds; Canada-United States Free Trade Agreement; Chemical producing industry—Environmental regulations; Consumers' Association of Canada; Cross-border shopping; Dairy industry—Prices; Electrical appliances industry; Exports; Fertilizer manufacturing industry—Exports—Quality assurance program; Food processing and packaging industry—Exports; Food products; Fruits and vegetables—Potatoes; Lee Valley Tools Ltd.; Mail order business; Meat—Inspection system; Mining industry—Environmental regulations—Regulatory process; Oil and natural gas industry—Pipelines—Transportation costs; Paper products industry—Facial tissues—Prices; Poultry industry—Competition; Provinces; Railways—Regulations; Regulations; Retail industry—Regulations—Taxes; Shipping industry; Tourism—Boats; Trade—Statistics; Trucking industry

University of British Columbia *see* Organizations appearing

University of Guelph *see* Organizations appearing

University of Québec *see* Organizations appearing

User fees *see* Regulations—Alternatives; Small business

Utilities
Prices, economic prosperity, non-regulated sectors comparing, **20**:10-1
Privatization trends, **10**:41

Van Houten, Stephen (Canadian Manufacturing Industries Forum)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:18-31, 33-8

Vanclief, Lyle (L—Prince Edward—Hastings)
Chemical producing industry, **16**:8-11
Committee, **1**:54
Food processing and packaging industry, **15**:23-4
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **15**:22-4, 41; **16**:8, 10-2, 24-5
Round table discussion, **1**:6, 54-5, 57, 61
Regulatory reform/review, **1**:61

Vinette, Paulette (Canadian Soft Drink Association)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **22**:18-9, 22-3, 25-7, 29

Voluntary action *see* Agriculture—Regulations; Chemical producing industry—Environmental regulations; Environmental regulations—Alternatives; Manufacturing sector—Regulatory burden; Mining industry; Regulations—Alternatives

Walkers *see* Baby equipment

Watters, David (Consumer and Corporate Affairs Department)
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:26

Western Canadian Wheat Growers Association
Representation, activities, **18**:24-5, 32
See also Grains and oilseeds sector—Regulatory reform; Organizations appearing

Western Grain Transportation Act *see* Grains and oilseeds sector—Transportation

WGTA *see* Western Grain Transportation Act

Whitehorse, Y.T. *see* Mining industry—Regulatory process

Whittaker, Jack (NDP—Okanagan—Similkameen—Merritt)
Canada-United States-Mexico Free Trade Agreement, **4**:28-30
Consumer and Corporate Affairs Department, regulatory review, Committee study, **4**:20-3, 28-30
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **7**:10-2
Regulatory reform/review, **7**:11

WHMIS *see* Workplace Hazardous Materials Information System

Whyte, Garth (Canadian Federation of Independent Business)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **21**:102-9, 111-7, 119-20

Wine *see* Grocery distributors

Witnesses *see* Organizations appearing and *individual witnesses by surname*

Workers' compensation *see* Labour

Workplace Hazardous Materials Information System *see* Occupational health and safety

Wrobel, Marion (Committee Researcher)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, round table discussion, **1**:9

Zafiriou, Basil (Committee Researcher)
Regulations, competitiveness, relationship, Committee study, **17**:21
Round table discussion, **1**:9

Viande—*Suite*
Importée des États-Unis, normes américaines, application, santé, risques, **8**:14
Inspecteurs
Équilibre, **20**:36
Formation, **20**:33
Imposition, **20**:39
Rémunération, source, **20**:42
Transformation, industrie, relations, **20**:42
Inspection
Ante et post mortem, **20**:39
Coûts, responsables, **21**:89-90
Ententes mondiales, **20**:37
Individuelle, **20**:40
Normes
États-Unis, comparaison, **20**:38
Internationales, respect, **20**:35-6
Permanente, élimination, **20**:39-40
Système canadien, mise en place, **20**:32
«Système d'inspection rationalisé», **20**:40-1
Usines de transformation, **20**:40
Voir aussi sous le titre susmentionné Importation
Provinces, échanges, **20**:38
Qualité, contrôle, **20**:38; **21**:82-3
Réglementation
Difficultés et problèmes, **20**:34-5
Processus, participation, description, **20**:32-3

Vice-président du Sous-comité
Couture, élection, **1**:9

Vin. *Voir* Bière—Et

Vinette, Paulette (Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:18-9, 22-3, 25-7, 29

Virus PVY-N. *Voir* Pommes de terre—Île-du-Prince-Édouard

Voie maritime du Saint-Laurent
Creusage, possibilités, **21**:101-2
Environnement, protection, incidence, **21**:95-6
Exportations, concurrence, **21**:91-2
Flotte internationale, **21**:101
Pilotage, services, **21**:99-100
Pilotes, monopole, explications, **21**:98-9
Problèmes, taxes, résultats, **21**:95
Réglementation, droits, États-Unis, comparaison, **18**:46-7

Voie maritime du Saint-Laurent—*Suite*
Transports divers, subventions, répercussions, **21**:94
Utilisation, baisse, **21**:93-4
Viabilité, **21**:92-3
Voir aussi Grain de l'Ouest, transport, Loi

Volaille
Gestion de l'offre, **13**:16-7, 20-1, 24, 26-7
Inspection, **13**:17-8
Libre-échange nord-américain, Accord, quota et barrières tarifaires, **13**:28
Prix, comparaison avec les États-Unis, **13**:22-4, 27
Québec, producteurs, regroupement, **13**:24-5
Réglementation, **13**:15-6, 18-20, 23-5
Transformateurs, **13**:22, 27-8

Watters, David (ministère de la Consommation et des Affaires commerciales)
Réglementation et compétitivité, examen, **4**:26

Western Canadian Wheat Growers Association
Mandat et membres, **18**:24-5
Voir aussi Prairie Pools Inc.; Témoins

Whittaker, Jack (NPD—Okanagan—Similkameen—Merritt)
Commerce international, **4**:22-3
Compétitivité, **4**:23; **7**:11
Consommation et Affaires commerciales, ministère, **4**:20-2
Environnement, protection, **7**:12
Libre-échange, Accord, **4**:28-30
Libre-échange nord-américain, Accord, **4**:28-30
Réglementation, **4**:29; **7**:11-2
Réglementation et compétitivité, examen, **4**:20-3, 28-30; **7**:10-2

Whyte, Garth (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:102-9, 111-7, 119-20

Windsor, Ont. *Voir* Parc à ferrailles—Zalev

Wrobel, Marion (recherchiste pour le Comité)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:9
Sous-comité, séances à huis clos, présence, **23**:3, 5

Zafiriou, Basil (recherchiste pour le Comité)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:9
Sous-comité, séances à huis clos, présence, **23**:3-5

Zalev Brothers. *Voir* Parc à ferrailles

Transports
Entreprises, voyages à vide, coût, **5**:13-4
Sécurité, normes, déréglementation, répercussions, **5**:6-7
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur; Camionnage—Modes; Céréales et oléagineux, secteur; Lait et produits laitiers—Réglementation; Pétrole et gaz, industrie; Produits chimiques, industrie; Produits dangereux; Voie maritime du Saint-Laurent

Transports aériens
Carburant, réserves, règlements, révision, **15**:13
Pilotes, compétence, vérification, **15**:7, 11
Qualité, gestion, **15**:15
Réglementation, 1:33-4; **15**:4-10, 12-5
Syndicats, consultations, **15**:11

Transports ferroviaires
Circulation, densité, **22**:55-6
Compétitivité, **22**:47-9
Différents paliers de gouvernement, **22**:49
États-Unis, comparaison et concurrence, **22**:48-9, 57
Infrastructures, **22**:49-50
Lignes, partage, **5**:13-5
Petits chemins de fer, présence et rôle, **22**:60-1
Réglementation, besoin et harmonisation, **22**:50-1, 54-6
Transport sur courte distance et longue distance, comparaison, **22**:54
Voir aussi Céréales et oléagineux, secteur

Transports, Loi nationale de 1987
Élaboration, engrais, industrie, consultations, **12**:22

Transports maritimes
Grands Lacs
Concurrence, diminution, **22**:94
Navires, nombre, réduction, **22**:94-5
Sécurité, normes, navires étrangers, assujettissement, **5**:7-8

Transports, ministère
Réglementation
Examen, consultations
Association canadienne de camionnage, participation, **20**:30
Association canadienne des bateaux-passagers, **22**:34-5
Association minière du Canada, **21**:66
C.P. Rail, **22**:51-2
Fair Access to Canada's Transportation System, **18**:46
Processus et principes, **5**:4-6, 15-7
Facultative, rôle, **5**:17
Modifications, regroupement, **5**:9-10
Nombre, **5**:8
Voir aussi Témoins

Transports, ministre d'État. *Voir* Témoins

Travail, ministre
Employeurs des transports et communications de régie fédérale, mémoire, **21**:72

Travailleurs
Plaintes, recours, procédures diverses, réduction, **21**:74-5

Travaux du Sous-comité
Réglementation et compétitivité, **1**:6-67; **2**:4-31; **3**:4-33; **4**:4-30; **5**:4-18; **6**:4-38; **7**:4-26; **8**:4-26; **9**:4-33; **10**:5-72; **11**:4-35; **12**:4-26; **13**:4-28; **14**:4-31; **15**:4-43; **16**:4-26; **17**:4-25; **18**:4-52; **19**:4-33; **20**:4-43; **21**:6-137; **22**:5-95; **23**:5
Rapport, projet, **23**:3
Travaux futurs, **23**:4

Tribunal de la concurrence. *Voir* John Labatt Ltd.—Meuneries

Tulloch, Dale (Conseil national de l'industrie laitière du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **12**:4-14, 17-9

ULC. *Voir* Réglementation—Laboratoires

Université de la Saskatchewan. *Voir* Grain de l'Ouest, transport, Loi—Storey

U.S. Paper Reduction Act. *Voir* Petites entreprises—Réglementation, paperasse, etc.

Van Houten, Stephen (Canadian Manufacturing Industries Forum)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:18-31, 33-8

Vanclief, Lyle (L—Prince Edward—Hastings)
Agro-alimentaire, secteur, **15**:23-4
Aliments, distribution, secteur, **16**:25
Produits chimiques, industrie, **16**:8, 10, 12-3
Réglementation, **1**:54-5, 61
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:6, 54-5, 57, 61; **15**:22-4; **16**:8, 10-1, 25

Vancouver, C.-B.
Extincteurs-arrosoirs, règlement municipal, coût, **1**:51

Végétaux, protection
Épidémies, enquêtes, personnel d'intervention, **18**:7, 10, 12
Normes et protocole, **18**:5-6

Ventes au détail, secteur
Choix environnementaux, programme, incidence, **17**:6
Compétitivité, prix à la consommation, relation, **17**:4
Coûts, comparaison avec les États-Unis, **17**:4
Produits, conditionnement, formats différents, problèmes, **17**:10-1
Provinces, normes, harmonisation, **17**:6-7
Publicité, Fondation canadienne de la publicité, contrôle, échec, **17**:5
Réglementation, **17**:5-10
Voir aussi Système métrique

Vérificateur général du Canada. *Voir* Réglementation—Examen

Veritas Tools U.S.A.
Produits, contenu importé, proportion, **8**:23
Règlements américains et canadiens, problèmes, **8**:18-9, 23; **9**:10

Viande
Bétail, abattage, nouvelle méthode, approbation, difficultés, **20**:41-2
Échanges, États-Unis, **20**:37
Exploitation et hygiène, guide, **20**:33
Heures de travail, **20**:34
Importation, inspection, processus, **20**:37

Système métrique—*Suite*
Voir aussi Lait et produits laitiers

Taxe de vente
Importations des États-Unis, imposition, **8**:17, 19-20

Taxe sur les produits et services. *Voir plutôt* TPS

Technologies nouvelles
Progrès, normes, relation, **10**:36-7, 38-9
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur

Télécommunications
Concurrence, développement, **21**:10, 15
Entreprises, rentabilité, **21**:14-5
Réglementation
Conséquences négatives, **21**:6
Incitatifs appropriés, exemples, **21**:17-8
Inutile, élimination, **21**:16
Réformes
Alberta Government Telephone, recommandations, **21**:12-3
Résumé, 1:46
Services concurrentiels, élimination, **21**:16-7
Solutions de rechange, suggestions, **21**:11-2
Tarifs, approbation, processus, délais, **21**:11
Technologie, importance, **21**:7

Témoins
Agriculture, ministère, **11**:9-11, 13-5, 17-23, 26-35; **14**:4-31
Agriculture, ministre, **11**:4-9, 11-22, 24-5, 27-9, 31-5
Alberta Government Telephone, **21**:6-18
Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses, **22**:18-29
Association canadienne de camionnage, **1**:6, 20-2, 60-1, 64; **20**:18-31
Association canadienne de normalisation, **10**:26-39
Association canadienne des bateaux-passagers, **22**:30-8
Association canadienne des fabricants de produits chimiques, **16**:4-15
Association canadienne des importateurs réglementés, **13**:17-28
Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques, **1**:7, 22-4, 52, 64
Association canadienne des producteurs pétroliers, **20**:4-17
Association canadienne des transformateurs de volaille, **13**:15-28
Association des consommateurs du Canada, **19**:16-33
Association des exportateurs canadiens, **22**:84-95
Association du transport aérien du Canada, **15**:4-15
Association internationale des ports des Grands Lacs, **21**:91-102
Association minière du Canada, **21**:52-66
Boucher, Michel, **1**:8, 35-7, 62-3
Bureau du Vérificateur général du Canada, **7**:4-20
Canadian Cattlemen's Association, **21**:79-90
Canadian Manufacturing Industries Forum, **21**:18-38
Chambre de commerce du Canada, **10**:52-72
Conseil canadien de la distribution alimentaire, **16**:16-25
Conseil canadien du commerce de détail, **17**:4-12
Conseil des viandes du Canada, **20**:32-42
Conseil du Trésor, **1**:7, 29-33, 56-8; **2**:21, 24, 26-8; **3**:4-33
Conseil du Trésor, secrétaire, **2**:4-31
Conseil économique du Canada, **1**:7, 12-4, 53

Témoins—*Suite*
Conseil national de l'industrie laitière du Canada, **12**:4-19
Consommation et Affaires commerciales, ministère, **4**:4-30
C.P. Rail, **22**:47-61
Employeurs des transports et communications de régie fédérale, **21**:66-78
Environnement, ministère, **6**:4-7, 9-21, 22-3, 25, 27-37
Fabricants canadiens de produits alimentaires, **22**:5-17
Fair Access to Canada's Transportation System, **18**:40-52
Fédération canadienne de l'agriculture, **22**:61-72
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, **21**:102-20
Fiorita, Dionigi M., **1**:8, 33-5
Inco Limitée, **22**:72-83
Industrie, Sciences et Technologie, ministère, **1**:8-9, 43-5; **6**:7-9, 12-3, 20-1, 24, 26, 28-9, 31-2, 37-8; **9**:19, 22-3, 25, 28-31
Institut canadien des engrais, **12**:19-26
Institut C.D. Howe, **10**:39-50
Institut des aliments du Canada, **1**:7, 24-9, 58-60, 65; **15**:16-28
Kimberley-Clark Limitée, **22**:38-47
Knebel, Cheryl, **1**:7, 37-9, 62
Lee Valley Tools Ltd., **8**:4-26
Martin, Larry, **1**:7, 14-7, 53-4
McFetridge, Don, **1**:8, 39-43, 52-3, 63
OCDE, **21**:121-37
Ontario, gouvernement, **19**:4-16, 29
Organisation canadienne des petites entreprises, **10**:5-26
Petites entreprises et Tourisme, ministre d'État, **9**:4-10, 12-8, 20-8, 31-3
Prairie Pools Inc., **1**:8, 17-20, 55-6, 65-6; **21**:39-52
Price Waterhouse, **17**:12-25
Quality Management Institute, **7**:20-6
Rochester Institute of Technology, **15**:28-42
Smith, Vernon, **13**:4-14
Stanbury, William, **1**:7, 45-52, 64-5
Syndicat national des agriculteurs, **18**:4-23
Transports, ministère, **5**:6-8, 10, 15
Transports, ministre d'État, **5**:4-7, 9-18
Western Canadian Wheat Growers Association, **18**:23-40

Terrains de jeux
Association canadienne de normalisation, normes, application volontaire, **10**:32

Terres domaniales
Alberta, données foncières, système informatisé, **10**:24-5

Tétras
Habitat, céréales, contingents, système, répercussions, **14**:13

The National Journal. *Voir* Réglementation—Nombre

***The Relulatory Programs of the United States*, document**. *Voir* Réglementation—États-Unis—Document

Thunder Bay, Ont. *Voir* Céréales et oléagineux, secteur—Prairies

Tomates
États-Unis, changements génétiques, **4**:25; **19**:30

Townsend, Patty (Prairie Pools Inc.)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8, 55; **21**:44-5

TPS (Taxe sur les produits et services). *Voir* Petites entreprises

Soetens, René—*Suite*
Libre-échange, Accord, **9**:31-2
Marchettes, **4**:17-9
Mines, industrie, **21**:59-60; **22**:80-1
Ministères, **2**:30-1
Ontario, gouvernement, **19**:5-7, 10-2, 14-5
Orge, **14**:17-9; **18**:38
Pâtes et papiers, industrie, **6**:13-4, 21, 34; **7**:14
Petites entreprises, **9**:24; **21**:117-20
Pétrole et gaz, industrie, **20**:6-7, 16-7
Pollution, **6**:35
Postes, services, **8**:23
Poulet, **19**:25, 31-2
Prairie Pools Inc., **21**:47-9
Produits chimiques, industrie, **12**:23
Produits de papier, **22**:41, 45-6
Provinces, **13**:10-2
Qualité, contrôle, 7:22-4, 26; **9**:22; **13**:7; **15**:40; **17**:17-9, 21, 24-5; **19**:7
Réglementation, **1**:26, 62; **3**:7, 11, 19-21; **6**:30; **7**:6-7, 12-3, 15-7; **8**:24-5; **9**:10; **10**:23, 28, 57-8, 63, 68-70; **13**:7, 11-2; **15**:8, 33-7, 40-2; **19**:22-4, 30; **20**:15; **21**:13-4, 28, 36-7, 77, 89, 109-10, 118, 131-2; **22**:82-3
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:26, 62, 66-7; **2**:30-1; **3**:7, 11, 14, 19-21; **4**:8, 17-20, 26-8, 30; **5**:6-8, 17; **6**:11, 13-4, 17, 21, 30-6; **7**:6-7, 12-7, 22-6; **8**:23-6; **9**:10, 13, 22-4, 31-2; **10**:20, 23, 28-9, 57-8, 63, 68-70; **11**:7-8, 14, 16, 18-9, 21-2, 24, 26-9, 33-5; **12**:5-19, 21-6; **13**:6-7, 10-3, 18-20, 22-3, 27-8; **14**:8-9, 12-9, 22-4, 29-30; **15**:8-9, 15, 21-2, 34-7, 39-42; **17**:6-8, 10-2, 15-21, 24-5; **18**:13-4, 16-8, 21, 30, 32-5, 38-40, 46-9, 51; **19**:5-7, 10-2, 14-5, 22-6, 28-32; **20**:6-7, 15-7, 21-2, 30-1, 38-9, 41-2; **21**:13-4, 28-9, 35-7, 42-3, 47-51, 59-60, 66, 72, 77-8, 81-3, 88-90, 93-5, 98, 100-2, 108-10, 115-20, 130-2; **22**:10-1, 13-5, 17, 24, 33-4, 41-2, 45-6, 51, 53, 65-7, 70-1, 77, 80-3, 88-90, 94
Routes, réseau, **20**:21-2
Santé, 7:17
Secteur manufacturier, **21**:29
Sécurité, **4**:26-7; **7**:17
Services, secteur, **17**:15-6
Sous-comité
Séances à huis clos, présence, **23**:3-5
Témoins, **11**:7; **19**:28
Travaux, **10**:50-2
Syndicat national des agriculteurs, **18**:13-4
Système métrique, **17**:12
Tomates, **19**:30
Transports, **5**:6-7
Transports aériens, **15**:9, 15
Transports maritimes, **5**:7-8; **22**:94
Transports, ministère, **5**:17; **18**:46; **20**:30; **21**:66; **22**:35, 51
Travail, ministre, **21**:72
Ventes au détail, secteur, **17**:6-8, 10-1
Veritas Tools U.S.A., **8**:23; **9**:10
Viande, **20**:38-9, 41-2; **21**:82-3, 89-90
Voie maritime du Saint-Laurent, **18**:46-7; **21**:93-4, 100-2
Volaille, **13**:20, 22-4, 27-8
Voir aussi Président du Sous-comité

Sous-comité
Annexion au compte rendu, **4**:12
Composition, **1**:66

Sous-comité—*Suite*
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, **1**:29
Experts-conseils, services, contrats, **3**:3; **16**:15-6
Knebel, Cheryl, contrat, modifications, **23**:6
Mandat, **1**:6, 66
Ministres, comparution, **1**:66
Radiodiffusion, **20**:4
Recherchistes, services, recours, **1**:10
Réviseurs, embauche et rémunération, **23**:3
Séance d'organisation, **1**:9-10
Séances
À huis clos, **3**:3; **23**:3-5
Transcriptions, destruction, **1**:9-10
Durée, **1**:12
Pause, **1**:29
Tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, **1**:9
Stanbury, William, contrat, modifications, **23**:4-5
Témoins
Agriculture, secteur, mémoires, non-présentation, **11**:7
Association des consommateurs du Canada, comparution, préparation, échéancier, **19**:28
Comparution, **1**:66
Frais, remboursement, **1**:10
Travaux futurs, **1**:66-7; **2**:31-4; **10**:50-2; **23**:4
Vice-président. *Voir plutôt* Vice-président du Sous-comité
Voir aussi Consommation et Affaires commerciales, ministère—Réglementation, examen—Plan; Réglementation et compétitivité—Examen—Délais *et* Examen—Mission

Spac, Dawnita (ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8-9, 43-5

Stanbury, William (témoin à titre personnel; consultant)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 45-52, 64-5
Sous-comité, séance à huis clos, présence, **23**:3
Voir aussi Appendices; Réglementation et compétitivité—Examen; Sous-comité

Storey, Gary. *Voir* Grain de l'Ouest, transport, Loi

Stupich, David D. (NPD—Nanaimo—Cowichan)
Environnement, protection, **21**:136
Petites entreprises, **21**:114-5
Réglementation, **21**:134-5
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:114-6, 134-6

Sudbury, Ont. *Voir* Falconbridge Nickel Mines Limited; Inco Limitée

***Sur la voie d'une agriculture viable et durable*, rapport.** *Voir* Agriculture—Environnement, protection, développement durable, mesures—Agriculture

Syndicat national des agriculteurs
Membres, **18**:13-4
Voir aussi Témoins

Système d'information relatif aux matières dangereuses utilisée au travail. *Voir plutôt* SIMDUT

Système métrique
Libre-échange, Accord, répercussions, **8**:15-6
Ventes au détail, secteur, position, **17**:10, 12

Secteur manufacturier—*Suite*
Consommateurs, interventions, **21**:35
Difficultés, description, **21**:19
Gouvernements, concurrence, **21**:19-20
Modifications, **21**:22-3
Normes diverses, application, **21**:35
Qualité
Gestion, système, instauration, **21**:29-30
Produits, **21**:25
Réglementation, **21**:21-5, 31-3

Sécurité
Définition, **4**:26-7; **13**:4
Réglementation, **2**:5, 13; **7**:17
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation—Santé; Aliments; Bateaux, industrie; Camionnage; Transports; Transports maritimes—Grands

Semences
Enregistrement, réglementation, examen, **14**:8
Producteurs, autoréglementation, **11**:23

Services, secteur
Concurrence, **20**:6
Qualité totale, instauration, **17**:14-6
Réglementation, monopole, **20**:5

SIMDUT (système d'information relatif aux matières dangereuses utilisées au travail)
Allusion, **1**:30
Avantages et inconvénients, **1**:23; **21**:26
Comité parlementaire, examen, **1**:56
Produits chimiques, industrie, participation, **16**:5-6

Sinclair, Gordon (Association du transport aérien du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **15**:4-15

Smith, Vernon (témoin à titre personnel)
Réglementation et compétitivité, examen, **13**:4-14

Sobeski, Pat (PC—Cambridge)
Agro-alimentaire, secteur, **11**:22-3, 25; **16**:23; **20**:35
Aliments, distribution, secteur, **16**:22-3
Association canadienne des fabricants de produits chimiques, **16**:15
Bétail, **20**:37
Camionnage, **20**:27-8
Céréales et oléagineux, secteur, **21**:44-5
Commission canadienne du blé, **21**:46
Conventions collectives, **21**:73
Élevage, secteur, **21**:85-8
Employeurs des transports et communications de régie fédérale, **21**:73
Entreprises, **10**:61
Environnement, protection, **6**:26-7, 29
Fermes d'élevage de chiots vendus au Canada, **20**:36
Inco Limitée, **21**:66
Institutions financières, **2**:25
Livres, **8**:20, 25
Marchandises dangereuses, transport, **20**:28
Marchandises dangereuses, transport, loi, **20**:29
Mines, industrie, **21**:63-5
Ministères, **3**:23-5
Outils, **8**:22
Petites entreprises, **2**:23-4

Sobeski, Pat—*Suite*
Pétrole et gaz, industrie, **20**:10-2
Produits chimiques, industrie, **16**:13
Provinces, **10**:62
Réglementation, **1**:11; **2**:25; **3**:10, 24; **8**:22, 25; **10**:61, 63; **15**:37-8; **21**:33-4, 51, 64-5, 87
Réglementation et compétitivité, examen, **2**:23-5; **3**:6, 10, 23-5; **5**:8-9; **6**:26-7, 29; **8**:18-22, 25; **10**:61-3; **11**:22-6; **15**:37-8; **16**:13, 22-3; **20**:9-12, 27-9, 35-7; **21**:15-8, 33-5, 44-6, 51, 63-6, 73-5, 85-8
Secteur manufacturier, **21**:35
Sous-comité, travaux futurs, **2**:32; **10**:51
Taxe de vente, **8**:19-20
Télécommunications, **21**:16-8
Transports, **5**:8-9
Transports, ministère, **5**:8-9
Travailleurs, **21**:74-5
Veritas Tools U.S.A., **8**:18
Viande, **20**:36

Soetens, René (PC—Ontario) (président)
Acier, **1**:10-1
Agriculteurs, **18**:17
Agriculture, ministère, **11**:7-8, 18, 21, 33; **18**:32-3; **19**:24, 29; **21**:42
Agro-alimentaire, secteur, **11**:21-2, 26-9; **12**:9, 12; **14**:8-9; **15**:27; **18**:14-5; **22**:13-5, 17, 65-6, 71
Aliments, **11**:27-9
Association canadienne des bateaux-passagers, **22**:38
Association canadienne des transformateurs de volaille, **13**:20
Association des consommateurs du Canada, **19**:23, 30-1
Association internationale des ports des Grands Lacs, **21**:95
Automobile, industrie, **7**:25
Bateaux, industrie, **22**:33-4
Boeuf, **11**:16; **21**:88-9
Boissons gazeuses, industrie, **4**:27-8; **22**:24
Camionnage, **20**:30-1
Canadian Cattlemen's Association, **21**:81-2
Canadian Manufacturing Industries Forum, **21**:35-6
Céréales et oléagineux, secteur, **14**:12-7, 23-4, 29-30; **18**:28-30, 34-5, 39, 48-9; **21**:42-3, 49-51; **22**:53
Codex alimentarius, **22**:15
Commission canadienne des grains, **14**:29
Compétitivité, **7**:16; **19**:22, 28-9; **21**:78
Conseil national de l'industrie laitière du Canada, **12**:5-6
Consommation et Affaires commerciales, ministère, **4**:8; **22**:10-1, 42
Économie, **7**:13
Engrais, industrie, **12**:21-6
Environnement, ministère, **6**:32
Environnement, protection, **6**:11, 31, 33, 35-6; **7**:17
Étiquetage, **17**:11-2
Exportations, **22**:88-90
Fédération canadienne de l'agriculture, **22**:66-7
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, **21**:108
Fromage, **12**:14-8
Gouvernement, **21**:115-6
Grain de l'Ouest, transport, Loi, **18**:47-8; **21**:100-1
Institut des aliments du Canada, **15**:21
Jouets, **4**:20
Kimberley-Clark Limitée, **22**:46
Lait et produits laitiers, **11**:16; **12**:6-13, 18

Réglementation—*Suite*
Programme, gestion. *Voir plutôt sous le titre susmentionné* Application et gestion
Prolifération, **1**:50, 57; **8**:22; **9**:10
Public
Information, éducation et pression sur les politiciens, **4**:6, 16-7; **19**:21; **21**:33-4
Intérêt, relation, **1**:34, 46; **4**:8; **9**:6; **19**:19-20
Voir aussi sous le titre susmentionné Service
Rapport avantages-coûts. *Voir plutôt sous le titre susmentionné* Analyses coûts-bénéfices
Réaction face aux changements dans le monde, vitesse, **21**:37-8
Reconnaissance mutuelle, **10**:44, 46; **21**:134-6
Réduction
Ou élimination, **1**:35, 51; **21**:89
Voir aussi sous le titre susmentionné Coûts
Réformateurs, identification, **21**:126-7
Réformes, **1**:46, 49-50; **2**:6; **3**:5; **8**:9; **10**:6, 10; **21**:123, 130
Rentabilité, critère, **17**:20
Répercussions
Analyse, **21**:71, 127-8
Voir aussi sous le titre susmentionné Inapplicable
Responsable, identification, **21**:36-7; **22**:7-8, 12-3
Revenus, redistribution, **1**:13-4, 47
Richesses, production, relation, **10**:8
Rochester Institute of Technology, conférence, mai 1992, **1**:11
Sanctions, **1**:56; **2**:10-1, 23; **8**:8
Secteur privé, **1**:25; **21**:71-2
Services au public, normes, **2**:11
Simplification, **10**:31; **12**:13; **13**:16; **21**:106, 128
Sociale, **1**:36, 48; **2**:9; **21**:122
Solutions de rechange, **19**:20; **21**:129; **22**:82-3
Temporisation (*sunset*), dispositions, **1**:20, 45, 55-6; **9**:12; **10**:38
Transparence, **22**:65
Voir aussi sous le titre susmentionné Adoption, processus
Tribunal indépendant, création, **21**:13-4, 77-8
Types, liste, **1**:40-1; **4**:13; **13**:5
Usines, déménagement aux États-Unis, relation, **1**:24, 37
Utilisation, tendances, **21**:122
Valeur ajoutée, relation, **8**:9
Vie humaine, valeur économique, relation, **1**:51-2; **6**:30-1; **7**:15; **15**:35-6
Vision globale, **22**:9

Réglementation et compétitivité
Examen, **1**:6-67; **2**:4-31; **3**:4-33; **4**:4-30; **5**:4-18; **6**:4-38; **7**:4-26; **8**:4-26; **9**:4-33; **10**:5-72; **11**:4-35; **12**:4-26; **13**:4-28; **14**:4-31; **15**:4-43; **16**:4-26; **17**:4-25; **18**:4-52; **19**:4-33; **20**:4-43; **21**:6-137; **22**:5-95; **23**:5
Autres études en cours, relation, **1**:65-6
Critères, **8**:7
Délais, **22**:9
Imposés au Sous-comité, **1**:46-7, 67; **2**:11
Finances, comité, mandat établi dans le Budget du 25 février 1992, **1**:10-1, 54, 61, 66
Mission du Sous-comité, **1**:49, 66
Stanbury, William, principes d'analyse proposés, **1**:47-9
Groupe d'orientation, **1**:43-5
Porter, Michaël, hypothèse, réexamen, **1**:47

Réglementation et compétitivité—*Suite*
Rapports
Adoption, **23**:6
Détails, **22**:6
Présentation, conférence de presse, tenue, **23**:6
Projet, examen, **23**:3
Relation, évaluation, techniques, **1**:46
Voir aussi Acier—Vente; Biotechnologie—Secteur

Réglementation, examen, Comité mixte
Mandat, description et élargissement, **3**:16, 19; **7**:5-6, 18

Reid, Timothy E. (Chambre de commerce du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **10**:52-72

REIR. *Voir* Réglementation—Études d'impact

Réseau routier. *Voir plutôt* Routes, réseau

Revenu brut, assurance, régime (RARB)
Terres peu productives, défrichage, encouragement, **14**:25

Revenu national, ministère. *Voir* Entreprises—Fiscalité

Revenus. *Voir* Agriculteurs; Réglementation

Ridout, Peter (Association canadienne de normalisation)
Réglementation et compétitivité, examen, **10**:26-39

Rochester Institute of Technology. *Voir* Appendices; Réglementation; Témoins

Rogers, Larry (Quality Management Institute)
Réglementation et compétitivité, examen, **7**:20-6

Ross, Gordon (Institut canadien des engrais)
Réglementation et compétitivité, examen, **12**:19-21, 23-6

Routes, réseau
États-Unis
Financement, exemple, **20**:21-2
Règlements variés, assujettissement, **20**:22
Financement
Fédéral, accessibilité, provinces, critères, **20**:21
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis

Ruby, Jan (gouvernement de l'Ontario)
Réglementation et compétitivité, examen, **19**:4-16, 29

Rutherford, Sally (Fédération canadienne de l'agriculture)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:61-72

Santé
Définition, **13**:4
Industries, réglementation, **2**:5, 8-9, 13; **7**:17
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation; Aliments—Emballage; Boîtes de conserve—Importations; Libre-échange, Accord; Viande—Importée

Saskatchewan. *Voir* Réglementation—Adoption

SaskTel
Réglementation, augmentation, **2**:20

Séance d'organisation. *Voir* Sous-comité

Secrétaire du Conseil du Trésor. *Voir* Témoins—Conseil du Trésor

Secteur manufacturier
Concurrence, **21**:30-1
Voir aussi sous le titre susmentionné Gouvernements

Réglementation—*Suite*
États-Unis—*Suite*
Harmonisation, **1**:22; **2**:19; **8**:10; **15**:40; **22**:6-7
Incidence, comparaison avec d'autres pays, **15**:39-40
Lobbyistes, incidence, **15**:42
Normes internationales, adoption, Japon, pressions, **10**:69
Problème, définition avant la réglementation, **15**:38-9
Processus, délai, **15**:37
Recours, comparaison, **10**:33
Réglementation canadienne, application, **8**:22
Règlements négociés («reg-neg»), définition, **15**:41-2
Voir aussi sous le titre susmentionné Usines
Études d'impact (REIR), **3**:9-11, 15; **7**:5, 18-9; **15**:29-35; **16**:12; **19**:19, 30
Examen
Assentiment multipartite, processus, **1**:22
But, **2**:7
Comités parlementaires, rôle, **1**:22, 56, 61; **3**:28-30; **7**:5, 18; **10**:11, 25-6
Conseil de la fédération, création, suggestion, **10**:46
Continu, **10**:9, 48; **22**:63
Critères, **10**:47; **13**:13-4
Économie mondiale, relation, **1**:64
Entreprises, perspective, prise en compte, **1**:16
Groupe de travail Nielsen, **1**:20-1; **10**:6; **21**:20, 27
Moment, choix, **22**:64
Organisme indépendant, création proposée, **1**:14, 16, 21-2, 34
Périodique, **3**:31; **13**:14
Processus, **1**:15-8, 25
Questions à étudier, **2**:10-1
Tenue, causes, **2**:5
Vérificateur général du Canada, étude, rapport, **7**:4, 6, 12-3
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis; Législation
Excès, **22**:87
Explications, **22**:67
Facultative ou volontaire
Adoption, **10**:28, 30-2, 68-9; **16**:4, 10
Application possible, cas, **10**:48-50
Compétitivité, répercussions, **7**:16
Consommation et Affaires commerciales, ministère, appui, **2**:28
Entrepreneurs, connaissance, **7**:7, 16-7; **8**:24-5; **13**:9
Gouvernement, contrôle, **13**:9
Marché, pression, **13**:7-8
Nombre, **7**:6-7
Ou obligatoire, application selon les industries, **16**:9
Fardeau
Répercussions, **21**:6-7
Voir aussi sous le titre susmentionné Consultations; États-Unis; Preuve; Produits
Gazette du Canada, publication, **3**:5, 13-5, 23
Gestion
Programmes, mise au point, **21**:125
Voir aussi sous le titre susmentionné Application
Gouvernement
Rôle, **21**:38
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis; Facultative ou volontaire

Réglementation—*Suite*
Harmonisation
Au niveau international, **1**:23; **2**:10, 15; **3**:32-3; **4**:29-30; **10**:68-70; **12**:13; **21**:118-9; **22**:85-6
Difficultés inhérentes, **1**:32
Provinces, **21**:105; **22**:18-9
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis; Japon
Inapplicable
Élimination, **8**:8; **9**:10; **10**:10
Répercussions, perte de respect, **10**:9
Incidences socio-économiques, évaluation, **1**:50; **7**:12; **19**:21
Innovation
Et adaptabilité, **2**:9
Et croissance, stimulation, Michaël Porter, position, **9**:6
Instrument politique, choix, **1**:38
Interprétations diverses, **22**:8
Japon
Et Allemagne, harmonisation, **13**:6
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis—Normes
Justification, défaillances du marché, **10**:40-2
Laboratoires privés, ULC, etc., nouveaux brevets, blocage, **13**:8-10
Législation
Dépôt demandé, **10**:8-9, 19-21
Et application, **1**:20-1, 30-1, 54-5, 61; **2**:20-1
Examen, **4**:9, 11
Objectif politique, consultation préconisée, **1**:55
Omnibus (en blocs), **3**:24-5; **10**:11
Pancanadienne, élaboration préconisée, **1**:22-3
Marchés
Distorsion, **21**:124
Voir aussi sous le titre susmentionné Facultative ou volontaire; Justification
Ministre responsable, poste, création, **3**:5; **10**:9-10, 18, 25, 59
Modifications, **8**:24; **10**:19-20; **12**:13; **21**:51, 126; **22**:69-70
Voir aussi sous le titre susmentionné Adoption, processus; Application et gestion; Politique—De
Nombre
The National Journal, article, **2**:7
Voir aussi sous le titre susmentionné Facultative ou volontaire
Normes
Utilisation comme instruments, **19**:21
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis; Services
Objectifs, **1**:39; **2**:5, 28-30; **21**:34; **22**:5-6
Voir aussi sous le titre susmentionné Législation
Obstacles, **21**:129
Organisme central, proposition, **1**:17; **9**:11-2, 27-8; **10**:37, 55; **16**:12; **21**:131-3
Parlement, pouvoir, délégation, ministres, responsabilités, **7**:6
Partis politiques, opposition, engagement, **10**:8, 17-8
Politique, **2**:11; **21**:55-6
Voir aussi sous le titre susmentionné Adoption, processus
Pratiques, **21**:122
Pressions
Externes, **1**:53
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis—Normes
Preuve, fardeau, **1**:36, 56
Principes, **13**:19-20
Produits étrangers, approbation, fardeau, **10**:28-9

Qualité, contrôle—*Suite*
Organisation
Culture et mentalités, changement, **17**:14-5, 21-2
Internationale de normalisation, normes ISO 9000, application, **2**:12-3; 7:20-6; **10**:27-8, 57; **13**:7; **15**:40; **17**:18-20
Principes, durabilité et évolution, **17**:14-5
Programmes, échec, causes, **17**:12-4, 16
Qualité totale, instauration, **9**:22-3; **10**:57; **19**:7
Réglementation volontaire, relation, **17**:21
Secteur public, application, **17**:14
Voir aussi Automobile, industrie; Céréales et oléagineux, secteur; Engrais, industrie; Viande

Quality Management Institute. *Voir* Témoins

Québec. *Voir* Volaille

RARB. *Voir* Revenu brut, assurance, régime

Regan, l'hon. Gerald A. (Association des exportateurs canadiens)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:84-95

Régions
Réglementation, application, uniformité, **2**:15
Voir aussi Mines, industrie

Réglementation
Adoption, processus
Bureaux responsables, Conseil privé, Conseil du Trésor, rôle, **3**:5, 11-3
Industrie, participation, **1**:57
Modification, **19**:17
Phases et aspects légaux, **3**:4-17, 22-3
Politique, relation, **1**:35
Révision, nécessité, **1**:53-5
Saskatchewan, **13**:11
Transparence, **1**:47, 57; **4**:22-3; **13**:9, 11, 13-4
Alternatives, **1**:32; **10**:54
Analyses coûts-avantages, **1**:32, 36, 38, 46, 48, 50-3; **4**:12; **7**:8; **10**:55, 58-9, 62-4; **19**:18-9; **21**:26-7, 36-7, 60, 134
Appels, procédure, **3**:27-9; **4**:14, 24; **9**:11-2; **10**:10, 14-7; **20**:15; **21**:107
Application et gestion
Coût, **1**:26
Culture, **1**:32-3
Équité, **22**:8-9
Fonctionnaires, nombre, **1**:57; **2**:25
Incitatifs, **1**:36, 48; **9**:30-1; **10**:10-1
Modification, **19**:17
Uniformité, **1**:56; **4**:14-5
Voir aussi sous le titre susmentionné Législation—Et
Approbation, **3**:17; **8**:8-10; **12**:5
Auto-certification, **22**:82-3
Autoréglementation, **1**:32, 48-9; **4**:5, 15-6; **7**:6, 12, 17-8; **21**:65-6
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis
Avant-projets, **3**:28, 30
Banque de données, création proposée, **1**:13, 51, 57; **4**:25-6; **9**:13-4; **10**:38, 55-6, 60; **22**:63
Besoins, réponse, **1**:34; **10**:7
Budget, établissement proposé, **1**:48; **21**:128, 133-4
Chambre de commerce du Canada, sondage, **10**:53, 57-8, 61-2

Réglementation—*Suite*
Chevauchement entre compétences, **4**:6, 17; **7**:6, 10; **9**:25; **10**:12-4, 44, 53; **13**:12, 16; **21**:69-70, 77
Classification, système, établissement, projet, **1**:16-7, 57-8
Complexité, **1**:29-30, 53-6; **4**:6; 7:5, 8-11; **21**:132-3; **22**:62-3
Condamnation, **21**:28-9
Conseil de la compétitivité, création, mandat, composition, **10**:54-6, 58-9, 64-6, 70
Consultations
Allusions, **2**:24, 31; **3**:8-9, 18, 31; **7**:15-6; **8**:24; **10**:32, 53-4, 57, 60-1, 70-1; **17**:23-4
Amélioration, 7:5; **15**:8; **21**:107
Association des consommateurs du Canada, participation, financement, etc., **3**:20-2; **19**:22-3, 26-7
Avant rédaction, **10**:63; **19**:27
Esprit de confrontation, 7:11-2
Fardeau, **1**:31-2; **9**:11
Groupes d'intérêt public à but non lucratif, participation, financement, **19**:21, 24
Inco Limitée, **22**:76-7
Mécanismes, **21**:109-10, 112-3
Poursuite, **22**:64
Professionnels, services, utilisation, **10**:22-5
Public, participation, **19**:20-1
Référence, **21**:28-9
Suivi, **22**:70
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis; Législation—Objectif
Coûts
Comptabilisation, responsabilité centralisée, **1**:13
Importance, **1**:35-6, 40; **2**:7; 7:4; **13**:12; **21**:123
Porter, Michaël, propos, **2**:5-6
Réduction, **1**:35; **2**:4
Voir aussi sous le titre susmentionné Analyses; Application et gestion; États-Unis
Cupidité, facteur, intégration, exemples, **20**:14-5
Décentralisation, conséquences, **1**:26
Définitions, manque, **21**:87
Demande, croissance et sources, **1**:31; **2**:26-8
Diminution. *Voir plutôt sous le titre susmentionné* Réduction—Ou élimination
Durée, **3**:13, 19
Échappatoires, élimination, **16**:4
Efficacité, **1**:41; **3**:30-1; **10**:7, 48; **13**:16
Efficience économique, objectif, **19**:18-9, 21
Élaboration, divers intervenants, participation, **16**:13
Entrée en vigueur, **3**:5, 16
«État réglementaire», élaboration, **21**:121-2
États-Unis
Autoréglementation, **15**:37-8; **21**:64-5
Comparaison, **1**:63-4
Congrès, rôle, **15**:36
Consultations, **15**:34-5
Coûts, plafonnement, **15**:41
Déréglementation, **19**:32-3
Document *The Regulatory Programs of the United States*, **15**:31, 35
Entreprises, avantages, **8**:7-8, 25; **10**:62
Examen, **1**:20, 45; **15**:37, 40
Fardeau, **15**:37
Gouvernement fédéral et États, relation, **15**:38

Pommes de terre
Île-du-Prince-Édouard, virus PVY-N, allusion, **18**:10

Porter, Michaël. *Voir* Réglementation—Coûts *et* Innovation—Et croissance; Réglementation et compétitivité

Postes, services
Commandes, droits, États-Unis, comparaison, **8**:11-2; **9**:27
Produits dangereux, expédition, **8**:23-4

Poulet
Prix, États-Unis, comparaison, **19**:25, 31-2

Prairie Pools Inc.
Activités et présentation, **21**:39-40
Position
Description, **21**:42
Voir aussi sous le titre susmentionné Western Canadian Wheat Growers Association
Western Canadian Wheat Growers Association, comparaisons
Céréales, production, **21**:48-9
Membres, **21**:47-8
Position, **21**:47-8
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation; Témoins

Pratt, J.H. (Alberta Government Telephone)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:6-18

Présidence, décisions et déclarations
Députés, temps de parole et ordre d'intervention, **1**:29
Ministres, comparution, **1**:66
Programme, **1**:66-7
Séances, pause, **1**:29
Témoins, comparution, **1**:66

Président du Sous-comité
Président suppléant, nomination de Marleau, **10**:30
Soetens, nomination, **1**:6

Price Waterhouse. *Voir* Témoins

Primak, John (Association minière du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:58-60, 64

Procès-verbaux et témoignages
Impression, **1**:9
Voir aussi sous le titre susmentionné Numéro renfermant l'annexe SREC-2
Numéro renfermant l'annexe SREC-2
Impression supplémentaire, **23**:4-5
M. annulée, **23**:5
Publication, **23**:4

Produits chimiques, industrie
Compétitivité
Fiscalité et pratiques syndicales, répercussions, **16**:10-1, 13
Voir aussi sous le titre susmentionné Réglementation
Envois maritimes, redevance, **12**:20-1, 23-4; **16**:14-5
Libre-échange et libre-échange nord-américain, Accords, marchés, ouverture, **16**:11
Prix Global 500 des Nations Unies, attribution, **16**:5
Produits nouveaux, essais et avis, réglementation, **16**:14-5
Réglementation
Comparaison avec divers pays, **16**:13-4
Compétitivité et investissements, répercussions, **16**:10

Produits chimiques, industrie—*Suite*
Réglementation—*Suite*
Consultations, **16**:5-6, 13
Émissions, réduction, plan directeur national, élaboration, **16**:9
Études d'impact, **16**:12
Provinces et fédéral, collaboration, **16**:6-7, 13
Volontaire, entreprises, responsabilisation, code, adoption, **16**:5, 7-9
Voir aussi sous le titre susmentionné Produits
Transport, déréglementation, répercussions, **16**:11-2
Voir aussi SIMDUT

Produits chimiques toxiques
Défendus, importation des États-Unis, **9**:20-1
Liste, inventaire, établissement, **6**:10

Produits dangereux
Transport, règlements, comparaison avec les États-Unis, **8**:24
Voir aussi Postes, services

Produits de papier
Format de 175, vente au Canada, **22**:45-6
Modifications, demande et ministères, réponse, délais, **22**:44-5
Prix à l'unité, comparaison, **22**:41
Quantité, indication, **22**:43-4
Réglementation, effets négatifs, exemples, **22**:38-41
Voir aussi Kimberley-Clark Limitée

Protocole national sur l'emballage. *Voir plutôt* Emballage—Protocole national

Provinces
Ministres chargés des affaires réglementaires, conférence, tenue, **2**:14
Réglementation
Harmonisation, collaboration fédérale-provinciale, **1**:21, 24; **2**:14-5, 21; **4**:17; **9**:25; **10**:53, 55, 62
«La meilleure», **13**:10-2
Responsabilités, **1**:53
Transfert au gouvernement fédéral, Constitution, modification, relation, **9**:25
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation; Boissons gazeuses, industrie; Camionnage; CFC—Récupération; Environnement, protection—Réglementation; Exportations—Réglementation—Harmonisation; Pétrole et gaz, industrie—Réglementation; Produits chimiques, industrie—Réglementation; Réglementation—États-Unis—Comparaison *et* Harmonisation; Routes, réseau—Financement—Fédéral; Ventes au détail, secteur; Viande

Purchase, Bryne (Conseil économique du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 12-4, 53

Qualité, contrôle
Adaptation aux besoins, consultations, **17**:20
Application, **17**:20
Voir aussi sous le titre susmentionné Organisation—Internationale; Secteur
Documentation, rôle, **17**:22
Entreprises, homologation, **17**:17-20, 24-5
Japon, démarche, **17**:15
Meilleurs fournisseurs, recours, programme MERIT, **9**:22

Nations Unies. *Voir* Consommateurs—Protection; Produits chimiques, industrie—Prix Global

Nielsen, groupe de travail. *Voir plutôt* Groupe de travail Nielsen

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)
Administration publique, Service, activités, **21**:121
Voir aussi Petites entreprises—Réglementation—Comparaison; Témoins

Oeufs
Classement, réglementation obligatoire, **11**:17

Office national de l'énergie
Initiatives, répercussions, **20**:14

Olson, Art (ministère de l'Agriculture)
Réglementation et compétitivité, examen, **11**:9-10, 13, 17-23, 26-30, 33-5

Ontario. *Voir* Céréales et oléagineux, secteur; Énergie; Mines, industrie—Réglementation

Ontario, gouvernement
Information, services, pages bleues, nouvelle version, **19**:8-10
Réglementation, **19**:11-5
Services, qualité, gestion, **19**:4-8, 10-1, 13-6
Voir aussi Témoins

Ordre de renvoi
Sous-comité, constitution, **1**:3

Organisation canadienne des petites entreprises. *Voir* Témoins

Organisation de coopération et de développement économiques. *Voir plutôt* OCDE

Organisation internationale de normalisation (ISO). *Voir* Qualité, contrôle

Orge
Comptoir unique, formule, Commission canadienne du blé, monopole, suppression, **14**:17-23, 29-30; **18**:14, 21, 38

Outils
Importations, règles, application, **8**:22-3

Papier. *Voir* Pâtes; Produits

Parc à ferrailles
Zalev Brothers, Windsor, Ont., pollution, problème, **10**:49-50

Parlement. *Voir* Environnement, protection—Réglementation—Pouvoir; Réglementation

***Partenaires dans la croissance*, énoncé.** *Voir* Agro-alimentaire, secteur—Compétitivité—Politique

Pas-du-Nid-de-Corbeau. *Voir* Céréales et oléagineux, secteur—Transport

Paterson, Donald (Fair Access to Canada's Transportation System)
Réglementation et compétitivité, examen, **18**:40-52

Pâtes et papiers, industrie
Chlore, utilisation, non-réglementation, **6**:34-5
Dioxines, furanes, etc., élimination, **6**:20-2, 34-5
Environnement, protection, règlement, **6**:13-5; **7**:14

Pearson, George (ministère de l'Agriculture)
Réglementation et compétitivité, examen, **14**:20-1, 28

Pêches et Océans, ministère
Règlements, types, **3**:24
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation

Penner, Henry (Institut des aliments du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **15**:16-22, 24, 27

Peterson, Dewey (Fabricants canadiens de produits alimentaires)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:5-17

Petites entreprises
Emploi, statistiques, **9**:5
Impôt sur le revenu, **9**:6, 14-7, 19
Problèmes, **21**:110-1
Réglementation, paperasse, etc.
Application, **21**:113
Comparaison avec d'autres pays, OCDE, rapport, **9**:33
Compétitivité, répercussions, **9**:6-7
Contrôle, programmes, **9**:7-8, 32-3
Coût, **2**:23-4; **9**:5, 7
Examen, code d'éthique, **9**:23-4
Gouvernements, niveaux, superposition, **9**:24-6; **21**:112-4
Mécontentements et plaintes, **9**:4, 10; **21**:119-20
Remplacement par des normes internationales, **21**:117-8
Répercussions, **21**:67
Respect, affaiblissement, **21**:111
U.S. Paper Reduction Act, allusion, **9**:32
Services au public, **21**:112, 114-5
Taxes, perception selon deux barèmes, interdiction, règlement, suppression, **8**:8
TPS, fardeau, réduction, mesures, **9**:8-9, 17-8, 26; **21**:106, 111

Petites entreprises et Tourisme, ministre d'État. *Voir* Témoins

Pétrole et gaz, industrie
Appels, recours, **20**:16
Association canadienne des fabricants de produits chimiques, responsabilisation, initiative, collaboration, **20**:16-7
Commercialisation, nouvelle méthode, efficacité, **20**:17
Concurrence, **20**:9
Échanges nord-sud, **20**:7
État, mise au point, **20**:5
Exportations, marchés, **20**:11
Pipelines
Entreprises, rendement, obtention, **20**:10
Réglementation, nécessité, **20**:5-6, 17
Prix, **20**:8, 10-1
Réglementation
États-Unis, comparaison, **20**:13-4
Fédérale et provinciale, chevauchement, **20**:7-8
Provinces, variations, **20**:12-3
Services, coûts, réduction, méthode, **20**:8-9
Volontaire, approche, **20**:16
Voir aussi sous le titre susmentionné Pipelines
Transport, coûts, **20**:6-7, 11-2

Pollution
Émissions, quantités, échanges sur le marché, **2**:9; **6**:35-7
Voir aussi Parc à ferrailles—Zalev Brothers

Martin, l'hon. Shirley—*Suite*
Camionnage, coopérative, création, syndicats, participation, **5**:12-3
Compétitivité, réglementation, adoption, délai, **5**:10
Réglementation et compétitivité, examen, **5**:4-7, 9-18
Transports
Entreprises, voyages à vide, coût, **5**:14
Sécurité, normes, déréglementation, répercussions, **5**:6-7
Transports ferroviaires, lignes, partage, **5**:15
Transports, ministère, réglementation
Examen, consultations, processus et principes, **5**:4-6, 15, 17
Modifications, regroupement, **5**:9-10

Matières dangereuses utilisées au travail, système d'information. *Voir plutôt* SIMDUT

McFetridge, Don (témoin à titre personnel; consultant)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8, 39-43, 52-3, 63
Sous-comité, séances à huis clos, présence, **23**:3

McGuire, Jack A. (Employeurs des transports et communications de régie fédérale)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:66-7, 73

McKichan, Alasdair J. (Conseil canadien du commerce de détail)
Réglementation et compétitivité, examen, **17**:4-12

McKnight, l'hon. William Hunter (PC—Kindersley—Lloydminster; ministre de l'Agriculture; ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à compter du 4 janvier 1993 jusqu'au 25 juin 1993)
Agriculture, ministère
Aliments, production et inspection, Direction générale, règlements, nombre, **11**:11-2, 21
Réglementation, examen, **11**:5-9, 13-6, 18, 31-2, 35
Agro-alimentaire, secteur
Gestion de l'offre, **11**:5, 22
Inspection, **11**:17, 25, 27, 29
Marchés canadien et étrangers, ouverture, réciprocité, **11**:6
Pesticides, utilisation, Bureau des nouvelles méthodes de lutte antiparasitaire, établissement, **11**:5
Qualité, gestion, système, établissement, **11**:27-9
Réglementation, **11**:11-3, 17, 19, 21-2, 24, 31
Transport, réglementation, modification, consultations, **11**:5
Aliments, emballage, santé et sécurité, examen, **11**:6
Boeuf, classement, réglementation facultative, **11**:16
Lait et produits laitiers, réglementation facultative ou volontaire, **11**:16
Réglementation et compétitivité, examen, **11**:4-9, 11-22, 24-5, 27-9, 31-5
Sous-comité, témoins, agriculture, secteur, mémoires, non-présentation, **11**:7

MERIT, programme. *Voir* Qualité, contrôle—Meilleurs fournisseurs

Miller, George (Association minière du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:52, 56-8, 60, 63-6

Miller, Patti (ministère de l'Agriculture)
Réglementation et compétitivité, examen, **14**:13, 20, 23, 27

Mines, industrie
Australie
Situation, **21**:63; **22**:77
Voir aussi sous le titre susmentionné Évaluations environnementales
Compétitivité, électricité, coût et étude, conclusions, **21**:54, 56-7
Concurrence, **22**:74
États-Unis, divers niveaux de compétences, **22**:77
Évaluations environnementales
Australie, modèle, **22**:73
Coûts, **22**:81-2
Harmonisation entre les gouvernements, **22**:72-3, 80-1
Processus, déclenchement, **21**:57
Évolution, **21**:58-9
Gouvernements
Coopération, **21**:53-5
Voir aussi sous le titre susmentionné Évaluations environnementales—Harmonisation
Incertitudes et problèmes, **21**:56-7
Initiatives diverses, **21**:58-9
Normes, respect, délais, **21**:65-6
Prospection, **21**:60-3
Régions éloignées, compagnies minières, responsabilités sociales, **22**:78-9
Réglementation
Application, coûts, **21**:59-60
Environnement, chevauchement, **21**:57
Harmonisation, **21**:63-4
Ontario, situation, **22**:75-6
Répercussions, compagnies, transfert au Chili, **7**:10
Terrains, remise en état, Fonds, création, **22**:74, 79-80

Ministères
Qualité, gestion, application, **17**:16
Réglementation, **2**:30; **3**:23-7; **10**:8; **14**:30
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation; Produits de papier—Modifications

Ministres chargés des affaires réglementaires, conférence. *Voir* Provinces

Moore, James D. (Association des exportateurs canadiens)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:89, 92-5

Municipalités
Réglementation, harmonisation, **2**:14-5, 21
Voir aussi Aliments, distribution, secteur—Magasins

Musiciens
Américains travaillant au Canada, impôt sur le revenu, non-paiement, **10**:13

Myers, Jayson (Canadian Manufacturing Industries Forum)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:21, 23-4, 31-2, 38

Nadeau, Pierre (Conseil national de l'industrie laitière du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **12**:15-8

Nance, Phillip (Canadian Manufacturing Industries Forum)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:19-20, 24-6, 30, 32-3, 37

Lloyd, Gordon (Association canadienne des fabricants de produits chimiques)
Réglementation et compétitivité, examen, **16**:7, 9-10, 13-4

Loiselle, l'hon. Gilles (PC—Québec; président du Conseil du Trésor et ministre d'État (Finances) jusqu'au 25 juin 1993; ministre des Finances à compter du 25 juin 1993)
Compétitivité, réglementation, destruction, **2**:4, 8
Concurrence internationale, relation, **2**:15-6, 19
Cyclisme, casques protecteurs, normes, **2**:27
Économie
Prospérité, **2**:5, 7, 18
Réglementation, stratégie, relation, **2**:18
Engrais, industrie, qualité, contrôle, Programme, **2**:12
Entreprises, réglementation, fardeau, **2**:7
Environnement, protection, réglementation, **2**:5, 9-10, 13, 18
Inco Limitée, Sydbury, Ont., environnement, protection, règlements, **2**:17
Institutions financières, règlements, harmonisation, **2**:25-6, 31
Libre-échange, Accord, normes, harmonisation, **2**:15
Ministères, réglementation, **2**:30
Municipalités, réglementation, harmonisation, **2**:15
Petites entreprises, réglementation, paperasse, etc., coût, **2**:24
Pollution, émissions, quantités, échanges sur le marché, **2**:9
Provinces, réglementation, harmonisation, collaboration fédérale-provinciale, **2**:14-5, 21
Qualité, contrôle, Organisation internationale de normalisation, normes ISO 9000, application, **2**:12-3
Réglementation
Application et gestion, fonctionnaires, nombre, **2**:25
Consultations, allusions, **2**:24, 31
Coûts, **2**:4-7
Demande, croissance et sources, **2**:28
États-Unis, harmonisation, **2**:19
Examen, **2**:5, 7, 10-1
Harmonisation au niveau international, **2**:10
Innovation et adaptabilité, **2**:9
Législation et application, **2**:20-1
Nombre, *The National Journal*, article, **2**:7
Objectifs, **2**:5, 29-30
Politique, **2**:11
Réformes, **2**:6
Sanctions, **2**:10-1, 23
Services au public, normes, **2**:11
Sociale, **2**:9
Réglementation et compétitivité, examen, **2**:4-31
Santé, industries, réglementation, **2**:5, 8-9, 13
SaskTel, réglementation, augmentation, **2**:20
Sécurité, réglementation, **2**:5, 13

LTGO. *Voir* Grain de l'Ouest, transport, Loi

MacKenzie, C. Roderick (Kimberley-Clark Limitée)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:38-42, 44-7

MacLaren, Ken (Association canadienne de camionnage)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:6, 20-2, 60-1, 64

Mailloux, Wayne (Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:20-2, 24-9

Marchandises dangereuses, transport
Normes, harmonisation, difficultés, description, **20**:28-39

Marchandises dangereuses, transport, Loi
Application, **20**:20-1, 29-30

Marchés de grain à terme, Loi
Mise à jour, **14**:9

Marchettes
Normes, adoption, **4**:5, 17-20

Marleau, Diane (L—Sudbury) (présidente suppléante)
Appareils électriques, **22**:93
Bateaux, industrie, **22**:35
Boissons gazeuses, industrie, **22**:27-9
Camionnage, **20**:25-6
Céréales et oléagineux, secteur, **21**:46-7, 84-5
Commerce interprovincial, **22**:11-2
Conventions collectives, **21**:75-6
Étiquetage, **4**:15; **8**:11, 13; **22**:12
Exportations, **22**:91-3
Falconbridge Nickel Mines Limited, **2**:16-7
Gouvernement, **21**:114
Inco Limitée, **2**:16-7; **22**:75, 77
Libre-échange, Accord, **2**:15
Mines, industrie, **7**:10; **21**:60-3; **22**:75-7
Pâtes et papiers, industrie, **7**:14
Petites entreprises, **9**:24-6; **21**:110-4
Pétrole et gaz, industrie, **20**:7-9, 17
Postes, services, **8**:11-2; **9**:27
Produits de papier, **22**:43-5
Provinces, **2**:14; **4**:17
Régions, **2**:15
Réglementation, **2**:15; **4**:14-6; **7**:7-10; **8**:9; **9**:27; **10**:12, 14-5, 46-7, 58-60; **21**:77, 133-4; **22**:12-3, 69-70, 76-7
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:6; **2**:14-7; **4**:14-7; **7**:7-10, 14-5; **8**:9-13; **9**:24-8; **10**:12, 14-5, 46-7, 58-60, 63; **20**:7-9, 17, 25-6, 37-8; **21**:14-5, 30-2, 46-7, 60-3, 75-7, 84-5, 95-6, 110-4, 133-4; **22**:11-3, 27-9, 35, 43-5, 54-7, 69-70, 75-7, 91-3
Secteur manufacturier, **21**:30-2
Sous-comité, **4**:12; **8**:14
Séance d'organisation, **1**:10
Séances à huis clos, présence, **23**:3-5
Télécommunications, **21**:14-5
Transports ferroviaires, **22**:54-7
Viande, **20**:37-8
Voie maritime du Saint-Laurent, **21**:95-6
Voir aussi Président du Sous-comité—Président

Martin, James K. (Conseil du Trésor)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 29-33, 56-8; **2**:21, 24, 26-8; **3**:4-33

Martin, Larry (témoin à titre personnel)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 14-7, 53-4

Martin, l'hon. Shirley (PC—Lincoln; ministre d'État (Transports) jusqu'au 25 juin 1993)
Aéroports, privatisation, avantages et inconvénients, **5**:14-5
Cabotage
États-Unis, *Jones Act*, libre-échange, Accord, répercussions, **5**:14
Règlements, transporteurs étrangers, respect, **5**:10-2

«La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992», document. *Voir* Appendices—Stanbury

Lait et produits laitiers
«Breuvage au chocolat», appellation, **12**:10-1
Formats, uniformisation, **12**:10
Gras
Proportion, réduction, **12**:14
Voir aussi sous le titre susmentionné «Légers»
Industrie, importance, **12**:4
«Légers», «à faible teneur de gras», etc., désignations, utilisation, **12**:10-3
Nouveau produit, autorisation, délai, **12**:12-3
Prix, comparaisons, **12**:18; **18**:18-9
Réglementation
Conseil national de l'industrie laitière du Canada, consultations, **12**:9
États-Unis et Europe, comparaison, **12**:6-9
Facultative ou volontaire, **11**:16; **12**:5
Normes internationales, conformité, **12**:5
Transport, **12**:9-10
Système métrique, utilisation, **12**:5, 10

Langdon, Steven (NPD—Essex—Windsor)
Agro-alimentaire, secteur, **22**:16
Association canadienne des bateaux-passagers, **22**:36-7
Boissons gazeuses, industrie, **22**:24-7
Cabotage, **5**:10-1
Camionnage, **5**:12-3; **20**:22-4
CFC, **6**:17-26
Consommation et Affaires commerciales, ministère, **22**:42
Grain de l'Ouest, transport, Loi, **21**:96-8
Kimberley-Clark Limitée, **22**:43
Libre-échange, Accord, **8**:15-6; **10**:32-5
Office national de l'énergie, **20**:14
Parc à ferrailles, **10**:49-50
Petites entreprises, **9**:14-8
Pétrole et gaz, industrie, **20**:13
Produits chimiques toxiques, **9**:20-1
Réglementation, **1**:14, 26; **2**:7, 21-2; **3**:28-30; **10**:17, 19, 33, 48-9, 64-6; **13**:13-4; **20**:14
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8, 14, 26; **3**:7, 21-2, 28-30; **5**:10-3; **6**:17-26; **8**:14-7, 26; **9**:10, 14-8, 20-1, 28; **10**:17-9, 26, 32-5, 48-50, 63-6; **13**:13-4, 26-7; **20**:13-4, 22-4, 40; **21**:90, 96-9; **22**:15-6, 24-7, 36-7, 42-3
Sous-comité
Séance d'organisation, **1**:9-10
Séances à huis clos, présence, **23**:3-5
Travaux futurs, **10**:51
Système métrique, **8**:15
Viande, **8**:14; **20**:40
Voie maritime du Saint-Laurent, **21**:98-9
Volaille, **13**:26

Laporte, Rod (NPD—Moose Jaw—Lake Centre)
Agriculture, **18**:19, 22
Agro-alimentaire, secteur, **18**:35; **22**:68
Blé, **14**:25; **18**:21
Céréales et oléagineux, secteur, **18**:36-7, 50-1; **22**:57-9
Éthanol, **14**:24
Fédération canadienne de l'agriculture, **22**:68
Grain de l'Ouest, transport, Loi, **18**:49, 51-2
Mines, industrie, **22**:78-9

Laporte, Rod—*Suite*
Orge, **14**:19-23; **18**:21
Réglementation, **22**:67
Réglementation et compétitivité, examen, **14**:9, 19-26; **18**:19-22, 35-8, 49-52; **22**:57-61, 67-8, 78-9
Revenu brut, assurance, régime, **14**:25
Transports ferroviaires, **22**:60-1

Larson, Roger (Institut canadien des engrais)
Réglementation et compétitivité, examen, **12**:22, 25

Lee, Derek (L—Scarborough—Rouge River)
Biotechnologie, secteur, **9**:28-30
Compétitivité, **3**:30
Environnement, protection, **6**:9, 11, 15-7
Réglementation, **3**:30; **9**:30; **10**:25-6, 30-1; **15**:38-9
Réglementation et compétitivité, examen, **3**:19, 30-1; **6**:9, 11, 15-7; **9**:28-30; **10**:25-6, 30-2; **15**:12-4, 18, 38-9
Réglementation, examen, Comité mixte, **3**:19
Transports aériens, **15**:13-5

Lee, Leonard (Lee Valley Tools Ltd.)
Réglementation et compétitivité, examen, **8**:4-26

Lee Valley Tools Ltd. *Voir* Témoins

Lesh, Norman (Conseil canadien de la distribution alimentaire)
Réglementation et compétitivité, examen, **16**:24

Libre-échange, Accord
Allusions, **1**:22, 24, 39, 53, 63
Climatisation et chauffage, appareils, normes conjointes, application, **10**:34-5
Contreplaqué
Association canadienne de normalisation, normes, application, **10**:32-3, 35
Tarifs, réduction, **10**:33-4
Énergie, vente aux États-Unis, compétitivité, désavantage, **18**:18
Normes
Harmonisation, **2**:15; **4**:28-30; **8**:4, 13, 15-6; **9**:31-2
Modifications, États-Unis, avis, consultations, etc., **4**:24-5, 30
Voir aussi sous le titre susmentionné Climatisation; Contreplaqué—Association
Santé, services, incidence prévue, **1**:65
Souveraineté canadienne, relation, **18**:19
Subventions, définition, discussions, **9**:31
Voir aussi Agriculture—Viabilité; Agro-alimentaire, secteur; Cabotage—États-Unis; Environnement, protection—Réglementation; Produits chimiques, industrie; Système métrique

Libre-échange nord-américain, Accord
Normes, adoption, **10**:69
Réglementation, harmonisation, **4**:28-30
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Libre-échange, Accord; Environnement, protection—Réglementation; Produits chimiques, industrie—Libre-échange; Volaille

Lister, Marilyn (Association des consommateurs du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **19**:16-28, 30-3

Livres
Distribution, secteur, Communications, ministère, politique, répercussions, **8**:6-7, 20-1, 25-6

Hockin, l'hon. Thomas—*Suite*
Libre-échange, Accord
Normes, harmonisation, **9**:31-2
Subventions, définition, discussions, **9**:31
Petites entreprises
Emploi, statistiques, **9**:5
Impôt sur le revenu, **9**:15-6
Réglementation, paperasse, etc., **9**:4, 6-10, 23-4, 32-3
TPS, fardeau, réduction, mesures, **9**:17-8, 26
Postes, services, commandes, droits, États-Unis, comparaison, **9**:27
Produits chimiques toxiques défendus, importation des États-Unis, **9**:20-1
Provinces, réglementation, harmonisation, collaboration fédérale-provinciale, **9**:25
Réglementation
Appels, procédure, **9**:12, 27-8
Banque de données, création proposée, **9**:13-4
Chevauchement entre compétences, **9**:25
Prolifération, **9**:10
Public, intérêt, **9**:6
Réglementation et compétitivité, examen, **9**:4-10, 12-8, 20-8, 31-3

Hopkins, Thomas D. (Institut de technologie de Rochester)
Réglementation et compétitivité, examen, **15**:28-42

Howe, Ray (Prairie Pools Inc.)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:39-52

Île-du-Prince-Édouard. *Voir* Pommes de terre

Impôt sur le revenu. *Voir* Musiciens; Petites entreprises

Inco Limitée
Chili, propriétés, **22**:77-8
Émissions, réduction, normes, respect, **21**:66
Mines, exploitation, réglementation, rôle, **22**:75
Opérations, **22**:72
Reconversion, **21**:65
Sudbury, Ont., environnement, protection, règlements, **2**:16-7
Voir aussi Réglementation—Consultations; Témoins

Industrie
Réglementation
Productivité, relation, **4**:9
Répercussions, **1**:64
Voir aussi Environnement, protection—Réglementation; Lait et produits laitiers; Réglementation—Adoption, processus

Industrie, Sciences et Technologie, ministère. *Voir* Conseil canadien des normes; Environnement, protection—Réglementation; Témoins

Informetrica, conférence. *Voir* Consommation et Affaires commerciales, ministère—Réglementation, examen

Institut canadien des engrais
Membres, **12**:19
Voir aussi Témoins

Institut C.D. Howe. *Voir* Témoins

Institut des aliments du Canada
Représentation, **15**:16-7, 21-2

Institut des aliments du Canada—*Suite*
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation; Témoins

Institutions financières
Règlements, harmonisation, **2**:25-6, 31

Investissements
Réglementation, répercussions, **10**:53, 57
Voir aussi Produits chimiques, industrie—Réglementation—Compétitivité

ISO. *Voir* Organisation internationale de normalisation

ISO 9000. *Voir* Qualité, contrôle—Organisation

Iwacaki, Caroline (ministère de l'Environnement)
Réglementation et compétitivité, examen, **6**:14-5, 30-1, 36-7

Jacobs, Scott (OCDE)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:121-37

Japon. *Voir* Automobile, industrie—Qualité; Qualité, contrôle; Réglementation

Jarvis, l'hon. William H. (Kimberley-Clark Limitée)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:42-3, 45-7

John Labatt Ltd.
Meuneries, intégration, Tribunal de la concurrence, jugement, allusion, **4**:10-1

Johnson, Verne G. (Association canadienne des producteurs pétroliers)
Réglementation et compétitivité, examen, **20**:4-7, 10-1, 13-5, 17

Jones Act. *Voir* Cabotage—États-Unis

Jouets
Normes, imposition, **4**:20

Kennedy, S. Paul (Association internationale des ports des Grands Lacs)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:91-102

Kilgour, Laura Scott (Association canadienne de camionnage)
Réglementation et compétitivité, examen, **20**:29

Kilkenny, Joe (Kimberley-Clark Limitée)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:43, 45-6

Kimberley-Clark Limitée
Concurrence américaine, **22**:43
Exposé, consommateurs, opinion, **22**:46-7
Produits de papier, fabrication, **22**:38
Voir aussi Consommation et Affaires commerciales, ministère—Réglementation, examen—Consultations; Témoins

Knebel, Cheryl (témoin à titre personnel; consultant)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 37-9, 62
Sous-comité, séances à huis clos, présence, **23**:3-5
Voir aussi Sous-comité

Koch, Alanna (Western Canadian Wheat Growers Association)
Réglementation et compétitivité, examen, **18**:33-4

Kyte, Christopher J. (Institut des aliments du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 24-9, 58-60, 65; **15**:19, 21-3, 25-8

Fiche technique—Révision de la réglementation, document. *Voir* Appendices—Consommation

Finances, comité. *Voir* Réglementation et compétitivité—Examen

Fiorita, Dionigi M. (témoin à titre personnel)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8, 33-5

Fisher, Christine (greffière de comité, Direction des comités)
Sous-comité, séance à huis clos, présence, **23**:3

Fontaine, Gabriel (PC—Lévis)
Aéroports, **5**:13
Bungee, **4**:23
Cabotage, **5**:13
Commerce interprovincial, **10**:45, 67
Concurrence, **4**:10
Concurrence, Loi, **4**:10
Consommation et Affaires commerciales, ministère, **4**:9, 24
Entreprises, **10**:21, 45-6
Industrie, **4**:9
Libre-échange, Accord, **4**:24, 30
Réglementation, **3**:22-3; **4**:9, 11, 24; **10**:22; **17**:23
Réglementation et compétitivité, examen, **3**:22-3; **4**:9-11, 23-5, 30; **5**:13-5; **10**:21-2, 44-6, 66-7; **11**:14; **17**:22-3
Sous-comité
Séances à huis clos, présence, **23**:3-4
Travaux futurs, **10**:51
Tomates, **4**:25
Transports, **5**:13
Transports ferroviaires, **5**:13-4
Transports, ministère, **5**:15

Foster, Maurice (L—Algoma)
Agriculture, ministère, **11**:11-2, 14
Agro-alimentaire, secteur, **11**:11-3
Réglementation et compétitivité, examen, **11**:11-4

Fromage
Importation, quotas, **12**:14-8

Garde côtière. *Voir* Association canadienne des bateaux-passagers

Gariépy, Jean (ministère de la Consommation et des Affaires commerciales)
Réglementation et compétitivité, examen, **4**:18-20, 23-8

GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
Négociations, allusion, **21**:46
Voir aussi Agro-alimentaire—Libre-échange; Grain de l'Ouest, transport, Loi—Subventions—Paiement, méthode

Gazette du Canada. Voir Réglementation

Geci, John F. (Conseil canadien de la distribution alimentaire)
Réglementation et compétitivité, examen, **16**:16-25

General Accounting Office. *Voir* Agro-alimentaire, secteur—Inspection—États-Unis

Gilmore, Alan (Bureau du Vérificateur général du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **7**:7-12, 14-9

Goffin, David W. (Association canadienne des fabricants de produits chimiques)
Réglementation et compétitivité, examen, **16**:11-2, 14-5

Gouvernement
Efficacité, **21**:125
Expansion et pouvoirs, **21**:114
Taille, réduction, **21**:115-6
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur; Consommateurs—Protection; Environnement, protection—Réglementation—Provinces; Mines, industrie; Petites entreprises—Réglementation, paperasse, etc.; Provinces—Réglementation—Transfert; Réglementation; Secteur manufacturier; Transports ferroviaires—Différents

Grain de l'Ouest, transport, Loi (LTGO)
Réglementation
Réforme, **18**:46
Répercussions, **18**:24, 28
Suppression, répercussions, transport vers le Golfe, etc., **18**:49-52
Storey, Gary de l'Université de la Saskatchewan, propos, **18**:28
Subventions
Distorsion, répercussions sur la Voie maritime du Saint-Laurent, **21**:96-8
Paiement, méthode
Examen, **14**:8
GATT, incompatibilité, **18**:44
Modification, **18**:28
Voie maritime du Saint-Laurent, utilisation, **18**:42-5, 47-8, 51-2; **21**:100-1

Grains du Canada, Loi
Modification, **14**:10

Grands Lacs. *Voir* Transports maritimes

Gray, Brien (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:110-1, 113-5, 117-20

Groupe de travail Nielsen. *Voir* Réglementation—Examen

Haighton, Robin (Association canadienne de normalisation)
Réglementation et compétitivité, examen, **10**:33

Haney, Mark (Association des consommateurs du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **19**:23-4, 26-30, 32

Harper, Ron (ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie)
Réglementation et compétitivité, examen, **6**:7-9, 12-3, 20-1, 24, 26, 28-9, 31-2, 37-8

HCFC. *Voir* Du Pont Canada Inc.

Hilton, R.J. (Inco Limitée)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:75-9, 81-3

Hockin, l'hon. Thomas (PC—London-Ouest; ministre d'État (Petites entreprises et Tourisme) jusqu'au 4 janvier 1993; ministre des Sciences et ministre d'État (Petites entreprises et Tourisme) à compter du 4 janvier 1993 jusqu'au 25 juin 1993; ministre du Commerce extérieur à compter du 25 juin 1993)
Biotechnologie, secteur, réglementation et compétitivité, relation, stratégie, Comité consultatif national, création, **9**:28
Commerce interprovincial, entraves, **9**:25
Douanes, tarif, harmonisation, **9**:5, 31-2

Environnement, ministère
Règlements, nombre, **6**:32-3
Voir aussi Environnement, protection—Réglementation—Industrie, Sciences; Témoins

Environnement, protection
Normes
Élevées, maintien, **22**:23
Rabaissement, **21**:136
Voir aussi sous le titre susmentionné Réglementation
Nouvelles substances, essai, coût, **1**:23
Réglementation
Coût, **6**:31-2; **7**:17
Direction de la protection de l'environnement, rôle, **6**:5
Établissement, processus, consultations, **6**:4-12
Études d'impact, **6**:8-9
Facultative, adoption, **16**:6
Harmonisation au niveau international, ententes, **6**:6-7; **16**:15
Industrie, attitude, **6**:29-30
Industrie, Sciences et Technologie, ministère et Environnement, ministère, coopération, **6**:7-8
Instruments économiques, taxes, etc., **1**:41; **2**:9; **6**:35-8; **7**:12; **16**:6
Libre-échange, Accord, relation, **1**:52
Libre-échange nord-américain, Accord, relation, **16**:15
Matériel, producteurs canadiens, position, **1**:43
Méthodes nouvelles, **2**:9-10
Modifications, regroupement, **6**:26-7
Normes élevées et taille du pays, équilibre requis, **12**:21
Pays divers, normes, augmentation, assistance, **2**:18
Pouvoir, Parlement, délégation par la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, **6**:15-7
Provinces et gouvernement fédéral, collaboration, Conseil canadien des ministres de l'Environnement, rôle, **16**:7
Recherche et développement, adaptation, **6**:29-30
Relation, **2**:5, 13
Volontaire, **6**:33
Voir aussi Agriculture; Falconbridge Nickel Mines Limited; Inco Limitée—Sudbury; Pâtes et papiers, industrie; Voie maritime du Saint-Laurent

Environnement, protection, Loi canadienne. *Voir* Environnement, protection—Réglementation—Pouvoir

***Ernst et Young*, rapport.** *Voir* Aliments, distribution, secteur

Esquirol, Hubert (Western Canadian Wheat Growers Association)
Réglementation et compétitivité, examen, **18**:23-40

Essence
Composition, problèmes, **6**:27-8

ETCOF. *Voir* Employeurs des transports et communications de régie fédérale

Éthanol
Provinces de l'Ouest, usines, ouverture, répercussions, **14**:24

Étiquetage
Bilinguisme, maintien, **12**:5; **17**:11
Et emballage, normes, harmonisation, **8**:5-6, 10-1
Lois, uniformité, **1**:22
Marché, règle, **17**:11

Étiquetage—*Suite*
Produits importés, règles, **4**:15; **17**:11-2
Réglementation
Élimination, **8**:13
États-Unis, application similaire et normes analogues, **22**:12
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur; Aliments

Europe. *Voir* Compétitivité; Lait et produits laitiers—Réglementation—États-Unis

Exportations
Normes plus strictes, établissement, **22**:91-2
Réglementation
Application, difficultés, **22**:88-9
Chevauchements, suppression, **22**:90
Harmonisation, concurrents et provinces, **22**:89-90
Modifications, délais, **22**:92-3
Voir aussi Céréales et oléagineux, secteur; Pétrole et gaz, industrie; Voie maritime du Saint-Laurent

Exportations, expansion, Programme. *Voir* Agriculteurs

Fabricants canadiens de produits alimentaires
Activités, **22**:5
Recommandations, **22**:9-10
Voir aussi Consommation et Affaires commerciales, ministère—Réglementation, examen—Consultations; Témoins

FACTS. *Voir* Fair Access to Canada's Transportation System

Fair Access to Canada's Transportation System (FACTS)
Membres, **18**:41
Voir aussi Témoins; Transports, ministère—Réglementation—Examen, consultations

Falconbridge Nickel Mines Limited
Sudbury, Ont., environnement, protection, règlements, **2**:16-7

FCA. *Voir* Fédération canadienne de l'agriculture

FCEI. *Voir* Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération canadienne de l'agriculture (FCA)
Membres, représentation et opinions, **22**:61-2, 68
Réunions internationales, pays divers, plaintes, **22**:66-7
Voir aussi Témoins

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
Membres, nombre, **21**:108
Rapport *An Action Plan to Reduce the Regulatory Burden on Small Business*, rédaction, **21**:102-3
Recommandations, **21**:105-8
Sondages, processus, **21**:108-9
Voir aussi Témoins

Feick, Robert M. (Association canadienne des producteurs pétroliers)
Réglementation et compétitivité, examen, **20**:7-17

Fermes d'élevage de chiots vendus au Canada
Règlements, rédaction et application, **20**:36-7

Fermes familiales
Disparition, **18**:7, 16
Maintien, réglementation, rôle, **18**:4-5, 7, 16, 20

Dean, Mary (Canadian Cattlemen's Association)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:86, 90

Déréglementation. *Voir* Agro-alimentaire, secteur; Camionnage; Produits chimiques, industrie—Transport; Réglementation—États-Unis; Transports—Sécurité

Desautels, Denis (Vérificateur général du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **7**:4-6, 8-9, 12-3, 19-20

Détaillants. *Voir plutôt* Ventes au détail, secteur

Développement durable. *Voir* Agriculture—Environnement

Développement économique
Promotion, **21**:55

Distribution, secteur
Répercussions et rationalisation, **8**:5, 14
Voir aussi Livres

Domino, Len (Organisation canadienne des petites entreprises)
Réglementation et compétitivité, examen, **10**:7-12, 15, 17-20, 22-3, 25-6

Dorin, Murray W. (PC—Edmonton-Nord-Ouest)
Agro-alimentaire, secteur, **11**:19, 29
Cyclisme, **2**:27
Économie, **1**:61-2
Ministères, **3**:26-7, 32
Ontario, gouvernement, **19**:13
Pêches et Océans, ministère, **3**:24
Petites entreprises, **9**:16-7, 32
Qualité, contrôle, **7**:23-4
Réglementation, **1**:49-51, 61-2; **2**:26, 28-9; **3**:17; **4**:12-4, 25-6; **7**:18-9; **9**:11-4; **10**:37-8, 70-1; **19**:32-3
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:9, 49-51, 61-2; **2**:26-9; **3**:17, 24-8, 32; **4**:11-4, 18-9, 25-6; **5**:16-7; **7**:18-9, 23-4; **9**:8, 10-4, 16-7, 27, 32; **10**:35-8, 70-1; **11**:19, 21, 29, 34-5; **19**:13, 24, 32-3
Sous-comité, **4**:11-2; **5**:16
Séances à huis clos, présence, **23**:3-5
Travaux futurs, **2**:32-4
Technologie, **10**:36
Transports, ministère, **5**:16

Douane, tarifs
Harmonisation, **9**:5, 31-2

Droits de la personne, Loi
Application, **21**:70-1

Du Pont Canada Inc.
Composés HCFC intermédiaires, fabrication, usine, ouverture, **6**:20

Eastcott, Don (Organisation canadienne des petites entreprises)
Réglementation et compétitivité, examen, **10**:5-6, 12-4, 16-8, 20-1, 23-6

Easter, Wayne (Syndicat national des agriculteurs)
Réglementation et compétitivité, examen, **18**:4-19, 21-2

Eaux intérieures, tarifs de fret, Loi
Caducité, **14**:9

Économie
Prospérité, **2**:5, 7, 18

Économie—*Suite*
Réformes micro-économiques, **21**:124
Réglementation
Intégration et union économique, compétitivité, relation, **10**:40, 43-4
Répercussions, **2**:7; **7**:4, 13
Stratégie, relation, **2**:17-8
Taille, relation, **1**:61-2
Voir aussi Réglementation—Examen

Élevage, secteur
Animaux, méthane, production, répercussions, **21**:88
Classement volontaire, système, **21**:85-6
Codes de pratique, mise au point, **21**:85-6
Réglementation, principes et temporarisation, mesures, **21**:86-7
Voir aussi Céréales et oléagineux, secteur

Emballage
Produits, quantité, diminution, **22**:18-9
Protocole national, adoption, **22**:7
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Étiquetage; Aliments; Étiquetage—Et

Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF)
Création, justification, **21**:73
Membres et représentation, **21**:67
Voir aussi Témoins; Travail, ministre

Énergie
Ontario, produits, Association canadienne de normalisation, normes, imposition, **10**:30
Voir aussi Libre-échange, Accord

Engrais, industrie
Brevets, Loi, protection, **12**:26
Entreprises, propriété canadienne, **12**:26
Exportations aux États-Unis, **12**:22-3
Qualité, contrôle, Programme, **2**:12; **12**:22, 24-5
Réglementation
Allusion, **18**:16
Analyse coûts-bénéfices, amélioration, **12**:20
Compétitivité, répercussions, **12**:20-1
Consultations, **12**:22
Modifications, industrie, adaptation, mesures, **12**:20
Producteur et produit nouveaux, accès au marché, répercussions, **12**:25-6
Prolifération, **12**:21
Voir aussi Transports, Loi nationale de 1987

Entreprises
Consultations, **21**:68
Fiscalité, Revenu national, ministère, renseignements, **21**:105
Prises de contrôle étrangères, statistiques, **18**:23
Réglementation
Contraintes, atténuation, suggestions, **21**:102-3, 108
Fardeau, **1**:61, 63; **2**:7; **10**:7, 21, 45-6, 53, 57; **13**:12-3
Problèmes, **21**:103-4
Voir aussi Commerce international; Engrais, industrie; Pétrole et gaz, industrie—Pipelines; Produits chimiques, industrie—Réglementation—Volontaire; Qualité, contrôle; Réglementation—États-Unis *et* Examen; Télécommunications; Transports

Compétitivité—*Suite*
Facteurs déterminants, **1**:17
Main-d'oeuvre instruite, relation, **8**:21
Ministère distinct, responsabilité, **21**:78
Réglementation
Adoption, délai, **5**:10
Destruction, **2**:4, 8
Facultative, **7**:16
Incidence, **22**:85-6
Intégration, relation, **10**:40, 43-4
Normes, système national, rôle, **10**:27
Relation, **3**:30-1; **4**:5, 23; **7**:11; **10**:7, 33, 52, 59; **19**:17-8, 21-2, 28-9

Concurrence
Internationale, relation, **1**:64-5; **2**:15-6, 19; **4**:10
Rôle, **1**:12
Voir aussi Bateaux, industrie; Céréales et oléagineux, secteur; Kimberley-Clark Limitée; Mines, industrie; Pétrole et gaz, industrie; Secteur manufacturier; Services, secteur; Télécommunications; Transports ferroviaires—États-Unis; Transports maritimes—Grands Lacs; Voie maritime du Saint-Laurent—Exportations

Concurrence, Loi
Modification, **4**:10-1

Conseil canadien de la distribution alimentaire. *Voir* Agro-alimentaire, secteur—Sommet; Aliments, distribution, secteur—Réglementation; Témoins

Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). *Voir* Environnement, protection—Réglementation—Provinces

Conseil canadien des normes
Industrie, Sciences et Technologie, ministère, responsabilité, attribution, **10**:28

Conseil canadien du commerce de détail. *Voir* Témoins

Conseil de la compétitivité agro-alimentaire. *Voir* Agro-alimentaire, secteur—Compétitivité—Définition

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Voir plutôt* CRTC

Conseil de recherches agricoles du Canada. *Voir* Agriculture—Recherche, financement—Réduction

Conseil des viandes du Canada. *Voir* Témoins

Conseil du Trésor. *Voir* Animaux de ferme, alimentation, aide, Loi—Conditions; Réglementation—Adoption, processus—Bureaux; Témoins

Conseil économique du Canada. *Voir* Témoins

Conseil national de l'industrie laitière du Canada
Membres, **12**:5-6
Voir aussi Lait et produits laitiers—Réglementation; Témoins

Conseil privé. *Voir* Réglementation—Adoption, processus—Bureaux

Consommateurs
Achats aux États-Unis, répercussions, **8**:5, 8, 17; **17**:4, 10
Protection, gouvernements, rôle, Nations Unies, résolution, **19**:29

Consommateurs—*Suite*
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur; Céréales et oléagineux, secteur—Réglementation; Kimberley-Clark Limitée—Exposé; Secteur manufacturier

Consommation et Affaires commerciales, ministère
Réglementation, examen
Chambre de commerce du Canada, rapport, prise en considération, **4**:24
Consultations, **4**:6-10
Fabricants canadiens de produits alimentaires, **22**:10-1
Kimberley-Clark Limitée, **22**:42-3
Continu et modifications, **4**:21-3
Informetrica, conférence, organisation, **4**:7
Plan, copie, présentation au Sous-comité, **4**:9
Principes, **4**:20-3
Processus, **4**:4-8
Voir aussi Appendices; Réglementation—Facultative; Témoins

Constitution, modification. *Voir* Provinces—Réglementation—Transfert

Conventions collectives
Code du travail, Partie II et III, dispositions, chevauchement et différences, **21**:73-6
Normes de travail et dispositions législatives, non-application, **21**:68-9

Cook, Hugh (ministère de l'Environnement)
Réglementation et compétitivité, examen, **6**:13-4, 17, 22, 34-5

Couture, Clément (PC—Saint-Jean) (vice-président)
Agro-alimentaire, secteur, **15**:26; **16**:23
Céréales et oléagineux, secteur, **14**:16, 26-9
Environnement, protection, **16**:15
Libre-échange, Accord, **15**:27
Produits chimiques, industrie, **16**:6-7, 15
Provinces, **2**:21
Réglementation, **2**:20; **13**:8-10
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8; **2**:20-2; **13**:8-10, 18, 24-5, 28; **14**:16, 18, 27-9; **15**:9-10, 26-7; **16**:6-7, 15, 23-4
Sous-comité
Experts-conseils, **16**:15
Séance d'organisation, **1**:9-10
Travaux futurs, **2**:32
Transports aériens, **15**:9-10
Volaille, **13**:24-5
Voir aussi Vice-président du Sous-comité

C.P. Rail. *Voir* Témoins; Transports, ministère—Réglementation—Examen, consultations

Curry, Laurie (Fabricants canadiens de produits alimentaires)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:11

Cutforth, Dan (Western Canadian Wheat Growers Association)
Réglementation et compétitivité, examen, **18**:35, 37-9

Cyclisme
Casques protecteurs, normes, **2**:27

de Valk, Robert (Association canadienne des transformateurs de volaille; Association canadienne des importateurs réglementés)
Réglementation et compétitivité, examen, **13**:17-28

Céréales et oléagineux, secteur
Compétitivité
Réglementation, relation, **14**:8, 13, 24; **21**:42-3
Responsabilité, **21**:44
Concurrence, **21**:40-1
Voir aussi sous le titre susmentionné Transport
Contingents, système basé sur la superficie des terres, modification, **14**:11, 16-7
Élevage, secteur, liens, **21**:84-5
Exploitations agricoles, rentabilité, **21**:47
Exportations
Aux États-Unis, Commission canadienne du blé, rôle, **18**:39
Churchill, Man., port, fermeture, suggestion, **18**:31
Côte ouest, ports, utilisation, coût, **18**:44
Et importation, permis, modification, **14**:11-2
Terminus canadien, non-utilisation, **18**:31
Marché, accès, **18**:27
Nettoyage, installations, **22**:59-60
Ontario et Est, ventes, organisme responsable, **14**:14
Pesticides, enregistrement, réglementation, examen, **14**:8
Prairies, nettoyage, répercussions, Thunder Bay, Ont., etc., **18**:36-7
Prix
Marché, détermination, **18**:27
Voir aussi sous le titre susmentionné Réglementation—Consommateurs
Production, diminution, **21**:49-50
Qualité, contrôle, **14**:26-8; **21**:41
Réglementation
Consommateurs, prix, répercussions, **21**:43-4
Examen, **14**:5-9, 12-5, 30-1
Interdépendance, **21**:42
Voir aussi sous le titre susmentionné Compétitivité; Pesticides; Transport
Secteur privé, rôle, **21**:45-6
Silos, droit maximum, imposition, **14**:10, 15, 28-9; **18**:34-5, 39
Subventions, **21**:46-7, 50-1
Transformateurs, mesures incitatives, **14**:23-4
Transport
Concurrence, **22**:53
Coût, **18**:28-31; **21**:49
Ferroviaire, tronçons, abandon, **18**:31
Infrastructure nationale, besoin, **18**:45
Interprovincial, **14**:12
Mode, parti pris, élimination, **18**:45, 47, 50
Par les États-Unis, **22**:58-9
Pas-du-Nid-de-Corbeau, tarif, **18**:48-50; **22**:57-8
Réglementation, modification, **18**:31, 42, 45
Réseau canadien, protection, **18**:50-1
Trains-blocs, viabilité, **22**:59
Wagons, allocation, politique, **14**:11, 15-6; **18**:25-6; **21**:41, 44-5
Ventes. *Voir sous le titre susmentionné* Ontario

Céréaliculteurs. *Voir* Agro-alimentaire, secteur—Réglementation

CFC (Chlorofluorocarbones)
Émissions, réduction, règlement, **6**:17-20, 22-4
Production, droits, transfert aux États-Unis, **6**:24-6
Récupération, normes, provinces, application, **6**:33-4

Chambre de commerce du Canada. *Voir* Consommation et Affaires commerciales, ministère—Réglementation, examen; Réglementation; Témoins

Chemins de fer. *Voir plutôt* Transports ferroviaires

Chili. *Voir* Inco Limitée; Mines, industrie—Réglementation—Répercussions

Chlorofluorocarbones. *Voir plutôt* CFC

Churchill, Man. *Voir* Céréales et oléagineux, secteur—Exportation

Cloghesy, Michael (Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:7, 22-4, 52, 64

CMIF. *Voir* Canadian Manufacturing Industries Forum

Cocksedge, Allan (ministère de l'Agriculture)
Réglementation et compétitivité, examen, **11**:9, 15, 17, 31-3

Code du travail. *Voir* Conventions collectives

Codex alimentarius
Signification, **22**:15
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation

Colza
Commission canadienne du blé, responsabilité, **18**:14

Comité directeur de la prospérité
Recommandations, **22**:86-7

Commerce international
Barrières, élimination, **21**:128-9
Entreprises canadiennes, pressions, **22**:84-5
Réglementation, relation, **1**:25, 35, 37, 40, 62; **4**:22-3

Commerce interprovincial
Barrières, réalité, gravité, **22**:11-2
Entraves, **1**:39; **9**:25; **10**:45-6, 67, 69; **22**:7

Commission canadienne des grains
Assistance, augmentation, **18**:12
Mandat, **14**:7
Réglementation, modification, **14**:29

Commission canadienne du blé
Mandat, **14**:7
Organisme de commercialisation, perception, **21**:45-6
Pouvoir, augmentation, **18**:12
Vente exclusive, système, **21**:40-1
Voir aussi Céréales et oléagineux, secteur—Exportation—Aux États-Unis; Colza; Orge—Comptoir

Commission canadienne du blé, Loi
Modification, **14**:11

Commission électrotechnique internationale (CEI)
Canada, participation, engagement, **10**:28

Communauté économique européenne (CEE)
Normes, reconnaissance mutuelle, **10**:42-3

Communications, ministère. *Voir* Livres—Distribution

Compétitivité
Accroissement, méthodes, **21**:27-8
But, **1**:40
Europe, stratégie, normes, relation, **10**:28

Blackburn, Robert G. (ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie)
Réglementation et compétitivité, examen, **9**:19, 22-3, 25, 28-31

Blé
Comptoir unique, formule, suppression, **14**:25; **18**:21
Mouvement interprovincial, interdiction, **18**:27-8
Prix, mise en commun, **18**:24, 26-7

Boeuf
Classement, réglementation facultative, **11**:16-7
Importations, empêchements, **21**:88-9

Boissons gazeuses, industrie
Contenants
De deux litres, explosion, réglementation, **4**:27-8
Récupération, système, **22**:20-2, 24-8
Réutilisables, utilisation, répercussions, **16**:21
Provinces, normes, harmonisation, **17**:6
Réglementation, harmonisation, **22**:24-5, 28-9
Voir aussi sous le titre susmentionné Contenants—De deux

Boîtes de conserve
Importations, plomb, teneur, santé, risques, **8**:14-5

Boucher, Michel (témoin à titre personnel)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8, 35-7, 62-3

Brazier, Donald V. (Employeurs des transports et communications de régie fédérale)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:67-78

Brehaut, Henry (Association minière du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:52-6, 61-2, 64-5

Brevets, Loi. *Voir* Engrais, industrie

Brightwell, Harry (PC—Perth—Wellington—Waterloo)
Agriculture, ministère, **11**:15-7
Agro-alimentaire, secteur, **11**:17, 28-9
Fromage, **12**:14
Lait et produits laitiers, **12**:14, 18
Produits chimiques toxiques, **9**:21
Qualité, contrôle, **7**:26
Réglementation, **7**:17-8
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:6, 12; **5**:17; **7**:17-8, 25-6; **9**:21; **11**:14-7, 28-9; **12**:13-4, 16-9; **13**:28
Réglementation, examen, Comité mixte, **7**:18
Sous-comité, **5**:16
Transports, ministère, **5**:17

Brown, David (Institut C.D. Howe)
Réglementation et compétitivité, examen, **10**:39-50

Brown, Jim (Institut canadien des engrais)
Réglementation et compétitivité, examen, **12**:23-5

Brown, Stanley (Price Waterhouse)
Réglementation et compétitivité, examen, **17**:12-25

Bruun, Anders (Prairie Pools Inc.)
Réglementation et compétitivité, examen, **1**:8, 17-20, 55-6, 65-6

Buccini, John (ministère de l'Environnement)
Réglementation et compétitivité, examen, **6**:4-7, 9-12, 14-21, 23, 25, 27-30, 32-6

Budget, 25 février 1992. *Voir* Réglementation et compétitivité—Examen—Finances

Bungee
Élastiques, réglementation, **4**:23

Bureau des nouvelles méthodes de lutte antiparasitaire. *Voir* Agro-alimentaire, secteur—Pesticides—Utilisation

Bureau du Vérificateur général du Canada. *Voir* Témoins

Burnett, Thomas C. (Inco Limitée)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:72-5, 77-81, 83

Butland, Steve (NPD—Sault Ste. Marie)
Qualité, contrôle, **17**:21-2
Réglementation et compétitivité, examen, **17**:9-10, 22
Ventes au détail, secteur, **17**:9

Cabotage
États-Unis, *Jones Act*, libre-échange, Accord, répercussions, **5**:13-4
Règlements, transporteurs étrangers, respect, **5**:10-2

Caldwell, Jim (Canadian Cattlemen's Association)
Réglementation et compétitivité, examen, **21**:79-90

Camionnage
Camionneurs, identité, vérification, **20**:26
Compétitivité, amélioration, changements, **20**:19-20
Complexités, **20**:21, 25
Consultations, processus, **20**:25
Coopérative, création, syndicats, participation, **5**:12-3
Déréglementation, **1**:36
Loi, nouvelles dispositions, mise en vigueur, mécanismes, **20**:25-6
Modes de transport différent, subventions, **20**:30
Provinces, reconnaissance mutuelle, suggestion, **20**:26-8
Réglementation, application, **1**:20; **20**:18, 22-4, 31
Sécurité, règlements, code national, **1**:21-2, 60-1
Transporteurs étrangers, situation, **20**:24-5
Tribunal indépendant, accès, **20**:30
Véhicules à moteur, inspection périodique, normalisation, délais, **20**:27-8

Campbell, Ian (Association canadienne des bateaux-passagers)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:30-8

Canadian Cattlemen's Association
Membres, représentation et recommandations, **21**:80-2
Voir aussi Témoins

Canadian Manufacturing Industries Forum (CMIF)
Questions, test, accès, **21**:35-6
Représentation, **21**:18
Voir aussi Témoins

Cartes de débit
Projet de loi, consultations préalables, **1**:36

CCME. *Voir* Conseil canadien des ministres de l'Environnement

CEE. *Voir* Communauté économique européenne

CEI. *Voir* Commission électrotechnique internationale

Anthony, Nancy Hughes (ministère de la Consommation et des Affaires commerciales)
Réglementation et compétitivité, examen, **4**:4-18, 20-30

Apedaile, M.D. (C.P. Rail)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:47-61

Appareils électriques
Association canadienne de normalisation, normes, **8**:8-10
États-Unis, achat, difficultés, **22**:93-4

Appendices
Consommation et Affaires commerciales, ministère, document intitulé *Fiche technique—Révision de la réglementation,* **4A**:2
Rochester Institute of Technology, mémoire, **15A**:17-29
Stanbury, William, document intitulé «La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992», **23A**:294-704

Arsenault, Kevin J. (Syndicat national des agriculteurs)
Réglementation et compétitivité, examen, **18**:15-7, 19-21, 23

Association canadienne de camionnage. *Voir* Témoins; Transports, ministère—Réglementation—Examen, consultations

Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses (ACIBG)
Recommandations, **22**:19, 23
Représentation, **22**:18
Voir aussi Témoins

Association canadienne de normalisation (ACNOR). *Voir* Appareils électriques; Énergie—Ontario; Libre-échange, Accord—Contreplaqué; Témoins; Terrains de jeux

Association canadienne des bateaux-passagers
Consultations, processus, participation, **22**:38
Garde côtière américaine, relations et rôle, **22**:36-7
Membres, faillite, **22**:33
Représentation, **22**:30
Rôle, importance, accroissement, **22**:38
Voir aussi Témoins; Transports, ministère—Réglementation—Examen, consultations

Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Membres, **16**:15
Voir aussi Pétrole et gaz, industrie; Témoins

Association canadienne des importateurs réglementés
Membres, **13**:20
Voir aussi Témoins

Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques. *Voir* Témoins

Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)
Création, remarques, **20**:4
Voir aussi Témoins

Association canadienne des transformateurs de volaille
Membres, **13**:20
Voir aussi Témoins

Association des consommateurs du Canada
États-Unis, associations de consommateurs, relation, **19**:30-1
Financement, **19**:23-4
Objectifs, activités, etc., **19**:16-7

Association des consommateurs du Canada—*Suite*
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Approvisionnements; Réglementation—Consultations; Sous-comité—Témoins; Témoins

Association des exportateurs canadiens
Membres et objectifs, **22**:84
Voir aussi Témoins

Association du transport aérien du Canada. *Voir* Témoins

Association internationale des ports des Grands Lacs (AIPGL)
Recommandations, **21**:92-3, 95
Voir aussi Témoins

Association minière du Canada. *Voir* Témoins; Transports, ministère—Réglementation—Examen, consultations

Assurance-maladie, régime
Comparaison avec les États-Unis, **8**:17

Australie. *Voir* Mines, industrie

Automobile, industrie
Qualité, contrôle, normes, comparaison avec le Japon, **7**:25-6

Axworthy, Chris (NPD—Saskatoon—Clark's Crossing)
Réglementation, **2**:19
Réglementation et compétitivité, examen, **2**:17-20
SaskTel, **2**:20

Banks, Sandra (Fabricants canadiens de produits alimentaires)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:11-2, 14

Bateaux, industrie
Concurrence, **22**:35
Construction, coûts, comparaison, **22**:32
Gilets de sauvetage, réglementation, modifications, **22**:33-4
Sécurité, matériel, **22**:30-2

Bélanger, Gilles J. (Association canadienne de camionnage)
Réglementation et compétitivité, examen, **20**:18-31

Bélanger, Jean M. (Association canadienne des fabricants de produits chimiques)
Réglementation et compétitivité, examen, **16**:4-13, 15

Bell, Dave (ministère des Transports)
Réglementation et compétitivité, examen, **5**:6-8, 10, 15

Bétail
Abattage. *Voir* Viande
Quarantaine, règlements, chevauchement, **20**:37

Bière
Et vin, vente en épicerie, réglementation, **16**:18-9
Importations américaines, barrières douanières, **1**:63

Biotechnologie
Secteur, réglementation et compétitivité, relation, stratégie, Comité consultatif national, création, **9**:28-30
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur

Bishop, Robert (Association canadienne des transformateurs de volaille)
Réglementation et compétitivité, examen, **13**:15-7

Bjarnason, Harold (ministère de l'Agriculture)
Réglementation et compétitivité, examen, **11**:10-1, 14, 19, 34; **14**:4-31

Agro-alimentaire, secteur—*Suite*
Offices de commercialisation, autres systèmes, comparaison, 1:42
Pesticides
Et additifs, règlements, États-Unis, concordance, **15**:19, 23
Utilisation, Bureau des nouvelles méthodes de lutte antiparasitaire, établissement, **11**:5
Possibilités, **21**:81
Prix
Marché, détermination, **16**:20
Voir aussi sous le titre susmentionné Gestion
Produits
Nouveaux, introduction, **21**:80
Voir aussi sous le titre susmentionné Compétitivité; Importations—Remplacement; Réglementation—Nouveau
Propriété étrangère, **18**:7
Qualité, gestion, système, établissement, **11**:27-9; **15**:19-20
Rationalisation, **18**:4-5, 14-5
Réglementation
Agriculture, ministère, responsabilité, **11**:13; **15**:25
Amélioration, **21**:79
Banque de données, **11**:21-2
Bases morales et sociales, **18**:6, 12, 35-6
Cadre non coûteux et plus efficace, initiatives, **15**:18-21
Céréaliculteurs, position, **1**:18-9
Chevauchement, suppression, rationalisation, etc., **15**:17-21; **16**:22; **22**:65-6
Classification, système, établissement, projet, **1**:57-8
Codex alimentarius, adoption, **12**:9
Compétitivité, critère, **18**:6-8, 12, 15, 24
Complexité, **1**:29-30
Consultations, **15**:26-7
Coût, **11**:11
Échéancier, délais, **11**:24
États-Unis, **1**:27, 65; **11**:26
Examens en cours, incidence, **1**:15
Facultative ou volontaire, **11**:17-8, 26-7
Harmonisation au niveau international, **11**:26-7; **15**:17, 19, 22, 24
Honnêteté, **1**:59
Industrie, demande, **11**:19-20
Institut des aliments du Canada, position, **1**:24-9
Justification, **11**:17
Libéralisation, forces du marché, remplacement, **18**:23
Ministère unique, responsabilité, **16**:22
Ministères, **1**:27-9, 59-60; **12**:5, 12
Modifications, **21**:80
Normes internationales, comparaison, **1**:65
Nouveau produit, dispense temporaire proposée, **1**:27
Organisme central, proposition, **1**:17
Pêches et Océans, ministère, responsabilité, **15**:25
Prairie Pools Inc., révision, **1**:19-20
Production, coûts, relation, **1**:37
Provinces, coordination, **11**:12
Réévaluation constante, **21**:80
Réforme globale, **15**:17, 20, 24
Santé et sécurité, gouvernement, rôle, **11**:23-4
Souplesse, **1**:59
Système nouveau, entrée en vigueur, délai, **15**:20
Uniformisation nationale, **15**:19, 25, 27-8

Agro-alimentaire, secteur—*Suite*
Réglementation—*Suite*
Voir aussi sous le titre susmentionné Biotechnologie et passim
Règlements douaniers, concurrents américains, non-respect, **1**:27
Sommet québécois, Conseil canadien de la distribution alimentaire, rôle, **16**:25
Technologies nouvelles, réglementation, **18**:9
Transport, réglementation, modification, consultations, **11**:5

AGT. *Voir* Alberta Government Telephone

AIPGL. *Voir* Association internationale des ports des Grands Lacs

Alberta. *Voir* Terres domaniales

Alberta Government Telephone (AGT)
Recettes, diminution, **21**:11-2
Réglementation, historique et répercussions, **21**:7-10
Voir aussi Télécommunications—Réglementation—Réformes; Témoins

Aliments
Emballage, santé et sécurité, examen, **11**:6
Étiquetage, explication et politique, application, **4**:16-7; **18**:6
Importations, surveillance, **15**:19-20; **18**:12
Innocuité, amélioration, programme, **1**:59-60; **11**:27-30
Loi, création, **15**:19-21
Sécurité
Réglementation, maintien, **16**:22
Voir aussi sous le titre susmentionné Emballage

Aliments, distribution, secteur
Compétitivité, **16**:17-8
Ernst et Young, rapport, allusion, **16**:17
Magasins de vente au détail, municipalités, taxes, imposition, cas de Price Club, **16**:23
Pouvoir, concentration, **18**:8
Profits faibles, réglementation, relation, **16**:17, 22-3
Réglementation
Conseil canadien de la distribution alimentaire, consultations, **16**:25
Voir aussi sous le titre susmentionné Profits

Allemagne. *Voir* Réglementation—Japon

Althouse, Vic (NPD—Mackenzie)
Agriculture, ministère, **11**:30-3
Agro-alimentaire, secteur, **11**:30-2
Réglementation et compétitivité, examen, **11**:30-3

***An Action Plan to Reduce the Regulatory Burden on Small Business*, rapport.** *Voir* Fédération canadienne de l'entreprise indépendante—Rapport

Angus, Iain (NPD—Thunder Bay—Atikokan)
Agro-alimentaire, secteur, **15**:24-6; **16**:24
Produits chimiques, industrie, **16**:12
Réglementation, **16**:12; **19**:26-7
Réglementation et compétitivité, examen, **15**:11-2, 24-6; **16**:12, 24; **19**:26-7
Transports aériens, **15**:11-2

Animaux de ferme, alimentation, aide, Loi
Conditions, Conseil du Trésor, mandat, application, **14**:9

Accord de libre-échange. *Voir plutôt* Libre-échange, Accord

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. *Voir plutôt* GATT

ACIBG. *Voir* Association canadienne de l'industrie des boissons gazeuses

Acier
Vente aux États-Unis, réglementation et compétitivité, relation, **1**:10-1

Ackermans, Faye (C.P. Rail)
Réglementation et compétitivité, examen, **22**:52

ACNOR. *Voir* Association canadienne de normalisation

ACPP. *Voir* Association canadienne des producteurs pétroliers

Adams, David M. (Conseil des viandes du Canada)
Réglementation et compétitivité, examen, **20**:32-42

Aéroports
Privatisation, avantages et inconvénients, **5**:13-5

Agriculteurs
Exportations, expansion, Programme, répercussions, **18**:20
Organismes de commercialisation structurés, utilisation, **18**:17
Rendement plus équitable, obtention, **18**:8
Revenu, baisse et production, augmentation, **18**:17
Soutien, programmes, **18**:9

Agriculture
Diversification, **18**:5, 13
Environnement, protection, développement durable, mesures
Agriculture, Comité, rapport *Sur la voie d'une agriculture viable et durable*, **18**:12
Justification, **18**:5
Monoculture, répercussions, **18**:15
Recherche, financement
Prélèvements obligatoires, **18**:7, 10
Réduction, Conseil de recherches agricoles du Canada, rapport, **18**:9
Valeur ajoutée, application, **18**:22-3
Viabilité, libre-échange, Accord, répercussions, **18**:19
Voir aussi Sous-comité—Témoins

Agriculture, Comité. *Voir* Agriculture—Environnement

Agriculture, ministère
Aliments, production et inspection, Direction générale, règlements, nombre, **11**:11-2, 21
Critères
Biens et services, fourniture au moindre coût, **19**:29
Compétitivité, irréalisme, **19**:18, 29
Grille de réglementation, **11**:5, 8-9, 11, 14, 16-8, 30-4
Marché, part, maintien, **19**:29
Réglementation, examen
Analyse coûts-bénéfices, **18**:33-4
Consultations, groupes de discussion, participation, **11**:7-8, 30-2; **18**:32; **19**:24-5, 27-8; **21**:42
Continu, **11**:34
Étude d'impact, **11**:18-9
Lois, modification, **11**:12-3
Portée, **11**:14
Processus, **11**:5-6, 9-11, 15; **22**:63-5

Agriculture, ministère—*Suite*
Réglementation, examen—*Suite*
Raison d'être, détermination, **11**:15-6
Rapport, **11**:6, 12
Temps requis, **11**:31-2, 35
Voir aussi Agro-alimentaire, secteur—Réglementation; Témoins

Agriculture, ministre. *Voir* Témoins

Agro-alimentaire, secteur
Approvisionnements, gestion, Association des consommateurs du Canada, position, **19**:25
Autoréglementation, **11**:22-3; **20**:35-6; **22**:66
Biotechnologie, mise en marché, réglementation, **18**:10-2
Compétitivité
Définition, Conseil de la compétitivité agro-alimentaire, rôle, **14**:8-9
Éléments nuisibles, **21**:80
Maintien, **22**:68-9
Objectifs, **21**:81
Politique, énoncé *Partenaires dans la croissance*, relation, **18**:4
Produits, coût, réduction, relation, **15**:23
Voir aussi sous le titre susmentionné Réglementation
Consommateurs, protection, ministère responsable, **15**:24-6
Déréglementation, **18**:8, 12, 24
États-Unis
Importations, contrôle, stratégie, **1**:27; **22**:16-7
Voir aussi sous le titre susmentionné Inspection; Pesticides—Et; Réglementation
Étiquetage et emballage, réglementation, marché nord-américain, relation, **16**:24-5
Gestion de l'offre, **11**:5, 22; **16**:19-21, 23-4; **22**:13-4
Gouvernement
Rôle, **21**:81
Voir aussi sous le titre susmentionné Réglementation—Santé
Importance, **11**:4
Importations
Distributeurs nationaux, rôle, **22**:17
Illégales, contrôle, **1**:58-9
Remplacement des produits canadiens, **22**:14
Voir aussi sous le titre susmentionné États-Unis
Inspecteurs, décisions différentes, **22**:15
Inspection
Coûts, **11**:25-6; **22**:71-2
Échantillonnage, **8**:15
Et classement, programmes, financement, **18**:12
États-Unis, système, General Accounting Office, article, **18**:8-9
Fréquence, **22**:14-5
Obligatoire, **11**:17-8
Secteur privé, responsabilité, **11**:25-9; **18**:7
Système, lacunes, **1**:27-8, 30
Intérêts, **21**:80
Libre-échange, Accord et libre-échange nord-américain, Accord
GATT, règlements, combinaison, **15**:20
Harmonisation, **15**:27; **18**:5
Marchés canadien et étrangers, ouverture, réciprocité, **11**:6

INDEX

SOUS–COMITÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

TROISIÈME SESSION—TRENTE–QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1992—

Mai:	le 7, f.1; le 12, f.2.
Juin:	le 1er, f.3; le 2, f.4; le 3, f.5; le 4, f.6; le 9, f.7; le 10, f.8; le 11, f.9; le 16, f.10; le 17, f.11.
Septembre:	le 8, f.12; le 9, f.13; le 14, f.14; le 15, f.15 et f.16; le 16, f.17 et f.18; le 17, f.19.
Novembre:	le 2, f.20; le 3, f.21; le 4, f.22; les 17 et 30, f.23.
Décembre:	les 7 et 10, f.23.

Cet index est un index croisé couvrant des sujets variés. Chaque fascicule est enregistré selon la date et cette référence se trouve à la page suivante.

L'index contient l'analyse des sujets et les noms des participants. Chaque référence apparaît sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès par le nom de l'intervenant ou par le sujet. Les chiffres qui suivent les titres ou sous-titres correspondent aux pages indexées. Certains sujets d'importance font aussi l'objet de descripteurs spéciaux.

Les noms des intervenants et les descripteurs sont inscrits dans un ordre alphabétique. Certaines entrées relatives à la législation sont indexées chronologiquement.

Une entrée d'index peut se composer d'un descripteur en caractères gras et d'un ou de plusieurs sous-titres tels que:

Impôt sur le revenu
Agriculteurs
Gains en capital

Les renvois à un premier sous-titre sont indiqués par un long trait.

Gains en capital. *Voir* Impôt sur le revenu—Agriculteurs

Les abréviations et symboles que l'on peut retrouver dans l'index sont les suivants:

1re, 2e, 3e l.=première, deuxième, troisième lecture. A. = appendice. Am.=amendement. Art.=article. Chap.=chapitre. Dd.=ordre de dépôt de documents. Déc.=déclaration. M.=motion. Q.F.=question au *Feuilleton*. Q.o.=question orale. R.g. = réponse du gouvernement. Rés.=résolution. S.C.=Statuts du Canada. S.r.=sanction royale.

Affiliations politiques:

BQ	Bloc Québécois
Cons. Ind.	Conservateur indépendant
Ind.	Indépendant
L	Libéral
NPD	Nouveau parti démocratique
PC	Progressiste conservateur
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser au Service de l'index et des références (613) 992-7645. Télécopieur (613) 992-9417

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

37400001?

CANADA

INDEX

DU

SOUS-COMITÉ DE LA

Réglementation et de la Compétitivité

DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicules nos 1-23 • 1991-1993 • 3e Session • 34e Législature

JUN 8 1994